INTRODUÇÃO: ENSAIOS SOBRE A ECONOMIA BRASILEIRA, 1822-1972*

*Denio Nogueira***

*e Carlos Manuel Peláez****

> *Jacob Viner was a great eclectic. For this I now value him. Paul A. Samuelson, Jacob Viner, 1892-1970.*

1. O período áureo dos estudos monetários. 2. A ortodoxia monetária da Primeira República. 3. O pensamento econômico no primeiro Governo Vargas. 4. O desenvolvimento da pesquisa econômica no pós-guerra. 5. Conclusões.

As comemorações do 150º Aniversário da Independência sugerem uma tentativa de análise de nossa história econômica. Esta análise é uma contribuição pioneira às duas edições especiais da *Revista Brasileira de Economia* comemorativas do Sesquicentenário da Independência do Brasil, para as quais a Fundação Getulio Vargas convidou vários eminentes *scholars* para apresentarem seus pontos de vista sobre alguns aspectos da evolução da economia brasileira. O objetivo desta introdução é realizar uma análise crítica das principais tendências da pesquisa sobre a economia brasileira nos últimos 150 anos e o que com ela foi possível alcançar.

* Esta pesquisa foi apoiada por uma bolsa concedida pelo Joint Committee on Latin American Studies do Social Science Research Council e pelo American Council of Learned Societies. Contudo, somos os únicos responsáveis pelos erros contidos no texto.

** Instituto Brasileiro de Economia, Fundação Getulio Vargas, Rio.

*** Vanderbilt University e *pro tempore* Pontifícia Universidade Católica, Rio.

R. bras. Econ., Rio de Janeiro, 26(3):11-83, jul./set. 1972

Tal propósito tem de ser, por sua própria natureza, eminentemente seletivo. Não é nossa intenção apresentar uma análise detalhada de todos os estudos sobre a economia brasileira. Selecionamos apenas aqueles trabalhos que, em nossa opinião, fossem mais representativos de certas linhas de pensamento na pesquisa econômica. Em muitos casos, apresentamos também análises críticas de pontos de vista conflitantes, com o propósito de mostrar a existência de outras opiniões, no particular. Isso, porém, não deveria obscurecer o fato de, em muitos casos, haver substancial coincidência de pontos de vista. Limitamos as discussões sobre as pesquisas cobrindo o passado mais remoto a umas poucas páginas, ao passo que dedicamos maior espaço e atenção ao passado mais recente. A maior relevância das pesquisas mais recentes parece justificar plenamente essa decisão. Por exemplo, deliberadamente omitimos a análise de uma vasta literatura sobre o café e sobre os modelos econométricos agregativos, uma vez que ela já havia sido feita mais recentemente, em outros trabalhos.[1]

1. O período áureo dos estudos monetários

O pensamento econômico durante o Império foi dominado por duas escolas conflitantes. Os *papelistas* (ou escola de intermediação) defendiam o padrão fiduciário, baseado em reserva metálica.[2] Eles apoiavam o desenvolvimento dos bancos de emissão e de muitas outras instituições financeiras. Conquanto reconhecessem a necessidade de acelerar o desenvolvimento agrícola do País, os membros desta escola advogavam os estímulos à industrialização. De certa forma, eram seguidores das modificações essenciais introduzidas no princípio

[1] A literatura sobre o café é pesquisada em Peláez, Carlos Manuel. Análise econômica do programa de sustentação do café — 1906/1945: teoria, política e medição. *Revista Brasileira de Economia,* out./dez. 1971; a literatura sobre os modelos econométricos agregativos é pesquisada em várias contribuições publicadas pela *Revista Brasileira de Economia,* jan./mar. 1971.

[2] Franco, Bernardo de Souza. *Os Bancos do Brasil.* Rio, Typographia Nacional, 1848; Rodrigues Torres, Joaquim José, Ministerio da Fazenda. *Proposta e relatorio apresentados à Assemblea Geral Legislativa, na segunda sessão da oitava legislatura pelo Ministro e Secretario d'Estado dos Negocios da Fazenda, Joaquim José Rodrigues Torres.* Rio, Typographia Nacional. 1850; — . *Proposta e relatorio apresentados à Assemblea Geral Legislativa na terceira sessão da oitava legislatura pelo Ministro e Secretario d'Estado dos Negocios da Fazenda, Joaquim José Rodrigues Torres.* Rio, Typographia Nacional, 1851; — . *Proposta e relatorio apresentados à Assemblea Geral Legislativa na quarta sessão da oitava legislatura pelo Ministro e Secretario d'Estado dos Negocios da Fazenda, Joaquim José Rodrigues Torres.* Rio, Typographia Nacional, 1852; Banco do Brasil, *Relatorio Apresentado a Assemblea Geral dos Accionistas do Banco do Brasil na sua Reunião de 1856 pelo seu Presidente Visconde de Itaborahy.* Rio, Typographia Nacional, 1856; — . *Relatorio apresentado a Assemblea Geral dos Accionistas do Banco do Brasil na sua Reunião de 1859 pelo seu Presidente Visconde de Itaborahy.* Rio, Typographia de Francisco de Paula Brito, 1859; — . *Relatorio apresentado a Assemblea Geral dos Accionistas do Banco do Brasil na sua Reunião de 1861 pelo seu Vice-Presidente Jose Pedro Dias de Carvalho.* Rio, Typographia de Francisco de Paula Brito, 1861; Carvalho, José Pedro Dias de. Ministerio da Fazenda. *Proposta e relatorio apresentados a Assemblea Geral Legislativa na segunda sessão da decima segunda legislatura pelo Ministro e Secretario de Estado dos Negocios da Fazenda, Jose Pedro Dias de Carvalho.* Rio, Typographia Nacional, 1864; Visconde de Mauá. *Autobiografia.* Rio, Zelio Valverde, 1942; uma das biografias de Mauá é de Faria, Alberto de. *Mauá.* Rio, Paulo, Pongetti & Cia., 1926.

do século pelo Visconde de Cayru[3] nas idéias de Adam Smith. Nesse grupo, incluiu-se o Visconde de Mauá em sua luta pelo desenvolvimento da infra-estrutura social e econômica do Brasil. Seu objetivo era a integração econômica do vasto território brasileiro para permitir a industrialização.

Os *metalistas* (ou escola ortodoxa) defendiam a circulação monetária composta exclusivamente de espécies metálicas[4] e advogavam também a adoção do padrão-ouro. Favoreciam a centralização do poder emissor no monopólio, quer do Banco do Brasil, quer do Tesouro, e eram céticos com relação às possibilidades da indústria no Brasil, inclinando-se para o livre-cambismo e para o desenvolvimento pelo comércio. Em seu esquema, os bancos e outros intermediários financeiros eram de menor importância. Sua teoria dos ciclos econômicos era essencialmente monetária: o aumento excessivo da circulação monetária, durante a expansão, era a causa do declínio subseqüente da atividade econômica, devendo então haver um controle rigoroso da moeda pelas autoridades federais.

Seria impossível aprofundar neste trabalho a pesquisa sobre os trabalhos destas duas escolas de pensamento e sua influência sobre a política governamental. O objetivo, bem mais modesto, que perseguimos justifica que analisemos apenas dois estudos mais representativos de ambas as escolas. O relatório do Ministro da Fazenda Bernardo de Souza Franco, Visconde de Souza Franco, é o principal trabalho da Escola da Intermediação. O relatório da Comissão de inquérito de 1859 é o principal estudo metalista. Um comentário dissidente dos pontos de vista de autoria do Visconde de Mauá é também importante. Finalmente, a análise imparcial de Joaquim Nabuco em sua *magnum opus* sobre a história brasileira do século XIX completa esta seção.

Bernardo de Souza Franco partia da premissa que, sendo escasso o capital num país subdesenvolvido, a intermediação financeira era indispensável:

"...em hum paiz novo e falto de capitaes, como o Brasil, he-lhe serviço importantissimo procurar desenvolver seus trabalhos e lançar mão das instituições de credito, como o mais poderoso meio de aproveitar os capitaes desempregados, pol-os a serviço da industria, e como que os duplicar em seu beneficio." [5]

Era pois fundamental para a aceleração do progresso que o crédito fosse mobilizado por meio dos bancos e intermediários financeiros.

O Visconde de Souza Franco dedicou uma parte substancial de seu trabalho clássico à descrição histórica da estrutura bancária brasileira. Sua exposição erudita cobriu o Banco do Brasil, o Banco do Rio de Janeiro, o Banco da Bahia, o Banco do Maranhão, o Banco do Pará e o Banco de

3 Ver a excelente monografia de Luz, Nícia Villela. *A luta pela industrialização do Brasil.* São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1961; — . A política de D. João VI e a primeira tentativa de industrialização. *Revista do Instituto de Estudos Brasileiros,* n. 5, 1968.

4 Zacarias de Goes e Vasconcellos, Ministerio da Fazenda. *Proposta e relatorio apresentados a Assemblea Geral na segunda sessão da decima terceira legislatura pelo Ministro e Secretario de Estado dos Negocios da Fazenda Zacarias de Goes e Vasconcellos.* Rio, Typographia Nacional, 1868; Ministerio da Fazenda. *Relatorio da comissão de inquérito nomeada por aviso do Ministerio da Fazenda de 10 de outubro de 1859.* (Rio, s.d., s.p.).

5 Franco, Bernardo de Souza. op. cit. p. 1.

Pernambuco. Essas eram as únicas instituições bancárias no Brasil ao seu tempo e a documentada descrição do Visconde de Souza Franco é uma das melhores fontes para os historiadores econômicos de hoje. Conquanto discuta as falhas da estrutura bancária então existente, chama a atenção para a importância da função intermediadora dos bancos:

"Desde que huma associação bancaria se installa, reune fundos mortos, e os empresta a juros e condições favoráveis, ou simplesmente mais commodas que as anteriores, pode em regra dizer-se que he util. Da-se a grande vantagem da reunião de meios, porque verifica-se a respeito dos capitaes o mesmo que a dos homens, que unidos são fortes, e fracos quando isolados. Mas a exacta apreciação do effeito destes estabelecimentos fica dependente do exame de suas operações em relação não a huma só classe da sociedade, mas a totalidade de seus interesses.

Hum banco he portanto vantajoso aos accionistas quando lhes distribue dividendos annuos superiores ao juro corrente, conservado seguro e intacto o capital, e vantajoso ao publico na qualidade de freguez, quando proporciona a huns a admissão de depositos a juro regular, e a outros o fornecimento dos fundos que precisem, com juros modicos e prazos de servir".[6]

E critica a falta de crédito a longo prazo na economia brasileira:

"O estabelecimento pois de mais bancos, que facilitem o uso dos capitaes por mais longos prazos, e com garantias diversas, de sorte a leval-os a fecundar trabalhos amortecidos, ou não intentados por falta de fundos, ou mesmo o desenvolvimento das operações do actual, teria a dupla vantagem de melhor partilhar os interesses dos depositantes de fundos, e de estender, e vivificar o campo da produção tão limitado em seu uso no Imperio, quanto he vastissimo em suas proporções."[7]

De acordo com Bernardo de Souza Franco, a mais importante função de intermediação do sistema bancário deveria ser a de acelerar a industrialização.

Tomando por base a experiência bem sucedida da Inglaterra, França e Estados Unidos, o Visconde de Souza Franco propunha que os bancos deveriam exercer uma variada gama de atividades: emissão de papel-moeda, depósitos, empréstimos e redesconto. Ele não aceitava o ponto de vista de que os bancos não deveriam conceder crédito de prazo longo.

Outra grande preocupação de Bernardo de Souza Franco era o problema das relações entre os bancos e o governo. Emprestava especial importância à regulamentação do seu funcionamento, principalmente em face do privilégio da emissão. Pesquisou com erudição e em profundidade a legislação bancária francesa, inglesa e americana. Conquanto, em sua opinião, grande parte dessa legislação já existisse no Brasil, fazia-se ainda necessária uma lei bancária eficaz.

Outro ponto importante do debate dizia respeito aos méritos da emissão de papel-moeda, relativamente à emissão de letras de câmbio. Os bancos queixavam-se das limitações que lhes eram impostas com relação às emissões de letras de câmbio. Bernardo de Souza Franco afirmava, em plena

[6] Id. ibid. p. 48

[7] Id. ibid. p. 49.

consonância com a teoria monetária moderna, que as letras de câmbio eram parte da circulação monetária ou, ao menos, quase-moeda. O fato de elas não terem poder liberatório, não tinha maior significação em termos econômicos. O que lhe importava era que promoviam a industrialização e o desenvolvimento.

O Visconde de Souza Franco acreditava ser desnecessário criar um banco central no Brasil, dada a sua impraticabilidade. As dificuldades de transporte e comunicações contra-indicavam a centralização bancária, pelas limitações que se imporiam sobre o importante papel da intermediação financeira. Além disso, a centralização concentraria demasiadamente o poder, o que prejudicaria o sistema político representativo. Ademais, um banco central somente serviria para submeter a estrutura financeira às peias burocráticas.

Um dos pontos mais importantes em debate no Brasil era o tipo das reservas bancárias: metálicas ou fiduciárias. Este era um aspecto significativo da controvérsia entre metalistas e papelistas. Souza Franco advogava as reservas metálicas, principalmente com vistas à estabilidade que elas emprestariam ao sistema bancário. A escolha, segundo ele, teria de partir das características econômicas especiais do País, mas acreditava firmemente que os bancos deviam assumir o papel principal na questão das emissões monetárias. O trecho que se segue representa o âmago de sua argumentação:

"Espero que se me não exija demonstração do necessário desenvolvimento dos capitaes por meio de bancos bem organisados e dirigidos. He questão tão profundamente sentida que por todo o Imperio se estabelecem, ou se procura estabelecer bancos, tão forte convicção se vai formando de suas vantagens em favor da industria nacional. O que não está sufficientemente comprehendido, nem ainda pelas directadas, he que a organisação bancaria se liga tão estreitamente ao systema monetario, que exige a maior conformidade de vistas. Sem emissão de papeis de credito difficilmente se podem sustentar os bancos, e he mui fraco o auxilio que prestão a industria: com emissão, preciso he marcar-lhe regras, que a contenhão nos justos limites, e a conciliem com igual direito, que entre nós exerce o Thesouro na emissão de suas notas circulantes. Entre nós portanto andão tão ligadas as questões de reforma do meio circulante a da organisação dos bancos, que indispensavel he tratal-as juntas e combinal-as em hum só plano.

Dada a existencia de avultada somma de notas que o Thesouro conserva na circulação, he-lhe preciso para sustentar-se acreditada, que não seja contrariada por qualquer outra especie de papel de credito, por exemplo o bancario, e portanto que este seja prohibido, ou muito limitado em quantidade. Alias devem ser retiradas da circulação as notas do Thesouro, e convertida esta divida sem juros em outra com juros. Mas estes são casos ambos embaraçosos, porque em hum comprimem-se os louváveis esforços para desenvolver os capitaes do paiz; em outro lança-se sobre o Thesouro, ja sobrecarregado, novos onus, e indispensavel se torna entrar em alguns desenvolvimentos antes de qualquer decisão." [8]

O Visconde de Souza Franco propunha um vasto programa de reforma monetária, que se concentrava em três pontos principais:

8 Id. ibid. p. 87-8.

"a) na organisação de estabelecimentos de credito em todas as provincias, que os comportem, e de filiaes ou caixas de descontos nas outras e nas grandes povoações, desenvolvendo-se-lhe assim os meios de trabalho, e animando a industria nacional;

b) na substituição das notas do Thesouro de valor instavel, e sujeito a continua oscillação, por notas de banco, realisaveis em metaes, e portanto de valor mais fixo e seguro, e menos sujeitas a falsificação; e

c) em que ficando por esta forma aos bancos o fornecimento da moeda precisa aos mercados de seu circulo, da-se mais regularidade no suprimento, e mais certeza de que a quantidade das notas circulantes será a exigida pelo mercado, porque alias o banco emittirá as que faltem, ou vir-lhe-hão ao troco por metaes as que sobrem em hypothese contraria." [9]

Sua convicção partia da premissa de que a implementação desse plano básico não só era exeqüível, como da maior importância para o desenvolvimento econômico, a longo prazo, do Brasil. Uma condição importante era a fixação do valor ouro do mil-réis, nos termos da lei de 1846.

Finalmente, uma das grandes preocupações do Visconde de Souza Franco era o crédito rural e hipotecário. Sendo o País predominantemente agrícola, essas questões eram da maior importância. A agricultura não só empregava recursos substanciais em capital fixo, como seu capital circulante girava lentamente, no máximo uma vez por ano. Além disso, a agricultura brasileira usava predominantemente a mão-de-obra escrava. Assim, a empresa agrícola requeria recursos financeiros substanciais, antes mesmo de iniciar suas atividades. Devido a todos esses fatores, os empresários rurais brasileiros eram forçados a usar seus recursos pessoais. Não existiam instituições de crédito que financiassem o agricultor na fase inicial de seu empreendimento e essa lacuna retardava o desenvolvimento do País. Para resolver este problema, Bernardo de Souza Franco propunha as seguintes medidas:

"A agricultura so pode ser efficazmente auxiliada pelo concurso de diversas medidas de que são as principaes: a) o estabelecimento de numerosos bancos que reunão os capitaes disponiveis, e os ponhão á sua disposição assim como a das outras industrias; b) a reunião de associações de lavradores, que tomando capitaes a credito sob garantia da propriedade rural, os distribuão aos socios que a hipothecarem, e fiscalisem o exacto pagamento dos juros e annuidades; c) a reforma simultanea da legislação hipothecaria, e de todas as outras leis, que affectão o credito da propriedade territorial; e d) a modificação sucessiva dos outros embaraços apontados ao progresso da agricultura." [10]

Tais reformas, impostas ao crédito rural e hipotecário, segundo ele, assegurariam o desenvolvimento econômico, eliminando os principais obstáculos à evolução do setor agrícola.

A Comissão de Inquérito de 1859[11] foi encarregada de preparar um relatório sobre o problema monetário no Brasil. Um dos objetivos impor-

[9] Id. ibid. p. 94-5.

[10] Id. ibid. p. 118.

[11] Ministerio da Fazenda. *Relatorio da Comissão de Inquérito nomeada por aviso do Ministerio da Fazenda de 10 de outubro de 1859.*

tantes da Comissão era o estudo do mercado cambial e das causas da depreciação do mil-réis nas crises comerciais. Um outro objetivo era a questão do reflexo das crises mundiais sobre a economia brasileira. Uma terceira atribuição que lhe foi incumbida foi a análise detalhada do mercado monetário e do sistema bancário. Finalmente, a Comissão recebeu também a incumbência de reunir uma coleção de estatísticas históricas do Brasil.

O relatório da Comissão é uma das mais completas e eruditas pesquisas sobre a economia brasileira no século XIX. É o principal trabalho da escola metalista brasileira. Para o historiador econômico, constitui-se numa das melhores fontes documentárias do século XIX. Merece, portanto, que se lhe dedique a maior atenção.

O principal instrumento de crédito que circulava no mercado monetário era a letra de câmbio proveniente das atividades exportadoras. Os dados levantados pela Comissão revelavam que cerca de 2/3 das transações relacionavam-se diretamente com a venda ou a compra de mercadorias, enquanto que o terço remanescente relacionava-se com as operações a termo, as meramente financeiras e, finalmente, as especulativas.

Uma das causas das crises cambiais, no entender da Comissão, residia no fato de muitos bancos operarem, ao mesmo tempo, como comerciantes de café e operadores de câmbio. Como era comum estarem os comerciantes de café fortemente endividados no sistema bancário, os bancos procuravam manipular a taxa de câmbio em proveito de seus clientes. Outro fator importante era a diminuição da concorrência no mercado de câmbio, advinda das falências de comerciantes de café, durante as crises comerciais.

A Comissão utilizou um modelo baseado no padrão-ouro para analisar o mercado cambial. A taxa de câmbio era determinada pela oferta e procura.[12] Ela dependia principalmente da circulação monetária e do fluxo de metais. A procura de câmbio originava-se principalmente das importações do País, assim como sua oferta originava-se predominantemente das importações em outros países.

Quase todas as conclusões da Comissão foram tiradas de extensos questionários submetidos ao comércio do café, banqueiros e outros empresários. Na parte relativa ao câmbio, as principais perguntas se relacionavam com as causas da desvalorização da taxa cambial. Com o propósito de encontrar uma resposta para essa questão, a Comissão praticamente reconstruiu a história monetária e cambial do Brasil. Ela foi dominada pelo que Joaquim Nabuco chamou "a reação monetária".[13] Suas conclusões sobre as crises cambiais foram que estas seriam causadas pelo aumento da circulação monetária e por sua composição não metálica. A Comissão sofreu a influência do pensamento econômico predominante na Inglaterra.

A causa monetária do pânico de 1857 foi uma das questões mais pesquisadas no questionário da Comissão. Em síntese, procurava-se avaliar a influência da "superabundância" de notas bancárias sobre a depressão de 1857. Vários empresários consultados foram de opinião que uma das prin-

12 Id. ibid. p. 12.

13 Nabuco, Joaquim. *Um estadista do Império: Nabuco de Araujo.* S. Paulo, Instituto Progresso Editorial S.A., 1949. v. 2. p. 55.

cipais causas do pânico tinha sido a suspensão dos pagamentos em metal pelo Banco do Brasil e que ele havia elevado a taxa de desconto no início da crise. A análise da política monetária durante a crise de 1857 foi uma das maiores contribuições do relatório da Comissão.

Outro ponto pesquisado em profundidade pela Comissão de Inquérito de 1859 foi a natureza e eficácia do sistema bancário brasileiro. A Comissão procurava avaliar a influência dos bancos emissores sobre a crise de 1857. Partia-se do pressuposto de que a expansão ou a contração da circulação monetária pelos bancos emissores deveria ter grande repercussão sobre a economia brasileira. Esta foi, aliás, uma das conclusões da Comissão.

O ponto de partida da teorização monetária da Comissão era o de que a concorrência entre os bancos de emissão levava a um crescimento da circulação monetária, ultrapassando o nível considerado adequado às necessidades da atividade econômica do País. Foi sensível a influência sobre a Comissão dos que afirmavam que, na expansão anterior da atividade econômica, residia a causa da crise subseqüente, uma vez que aquela era sempre acompanhada de aumento da circulação monetária. A Comissão colocava no centro dessa relação de causa e efeito os bancos emissores, como responsáveis pela exagerada expansão da circulação monetária. Mais cedo ou mais tarde, o aumento dos meios de pagamento levava à inflação, à depreciação cambial e, conseqüentemente, ao declínio da atividade econômica e, finalmente, à contração da renda real. Estava ela, assim filiando-se ao pensamento dos que defendiam a elasticidade cíclica dos meios de pagamento, segundo o qual a política monetária deveria aumentar a circulação durante a expansão e diminuí-la na retração.[14] A moeda deveria ser "elástica", relativamente às necessidades da economia. Tal orientação, evidentemente, agravaria, ao invés de compensar, os ciclos econômicos. Em decorrência desse ponto de vista, a Comissão advogava a extinção do privilégio das emissões dos bancos privados, transferindo-o para o monopólio do governo. Esse privilégio era demasiadamente importante para que o seu controle fosse transferido para os bancos privados.

Um dos melhores depoimentos feitos à Comissão por empresários e financistas foi prestado pelo Barão de Mauá (posteriormente Visconde de Mauá). Em sua opinião, o mercado cambial era, em si mesmo, relativamente estável. A instabilidade da procura e oferta de cambiais residiria no fato de as importações e exportações brasileiras serem predominantemente constituídas de produtos agrícolas. Nessas condições, a depreciação cambial originar-se-ia principalmente das influências sobre as exportações e importações brasileiras. Ele se recusava a aceitar a tese de que o aumento da circulação monetária tivesse sido o fator preponderante da depreciação da taxa de câmbio. Em sua opinião, o pânico de 1857 nos países industrializados havia sido a principal causa da recessão no Brasil, por meio da queda da procura estrangeira dos produtos de exportação do Brasil.

Mauá foi um dos que, com maior veemência, atacou o ponto de vista das causas monetárias da depressão. Segundo ele a "superabundância" dos meios de pagamentos e de outros instrumentos de crédito não havia sido

[14] Para uma exposição dessa teoria veja-se Friedman, Milton, e Schwartz, Anna Jacobson. *A monetary history of the United States, 1867-1960*. Princeton, Princeton University Press, 1963. p. 295.

responsável pela depressão. Argumentava que o nível da circulação monetária fora adequado à atividade econômica do País e que a depressão tivera como causa exclusiva o pânico de 1857 nos países industrializados. Além disso, punha em dúvida os benefícios de uma circulação metálica pura e do monopólio emissor:

"...a simples exhibição das tabellas de importação e exportação deixa provado de modo a não admitir duvida que progredimos satisfactoriamente. Isso me fortifica na opinião de que, embora seja indispensavel huma somma de meio circulante em escala adequada aos recursos ou elementos de producção de qualquer paiz, não he igualmente indispensavel que esse motor dos valores seja ouro ou prata. O que cumpre para a creação da riqueza, he que o motor exista e que sua natureza lhe faculte o maior elasterio possivel para que possa accomodar-se as alterações que o movimento commercial e industrial torne necessarias. Seria hum anachronismo pretender-se hoje medir a riqueza de hum paiz pela quantidade de ouro ou prata sue nele circulle: pode hum paiz ter muito ouro e muita prata e ser pobre, como pode ter pouca prata e pouco ouro, e ser entretanto muito rico. A decadencia e o empobrecimento da Hespanha datão da epoca em que o ouro da America começou a despenhar-se as torrentes em seus mercados.

Isto posto, ousarei discordar desses que tanta celeuma levantão contra as camadas de papel, manifestando minha intima convicção de que a circulação de hum papel bancario, bem garantido embora inconvertivel, huma vez que sua emissão seja contida por certos limites definidos em lei, he hum grande bem: e desde que seja possivel tornar esse papel realisavel em metal, teremos nelle a forma mais perfeita do meio circulante.

He principio elementar, que todavia convem repetir, que o meio circulante não he o meio que circula mas sim o agente ou motor que promove a circulação dos valores; por outras palavras, o meio circulante he o poder de adquirir: ora, sendo assim, o que importa que esse poder seja symbolisado por huma tira de papel ou por huma moeda de ouro?

...O que descubro nessas declamações são meros pretextos dos adeptos do monopolio bancario para illudir o publico e dispor o terreno para a suppressão dos Bancos autorisados em 1857, deixando só em campo o mimoso Banco do Brazil, com todos os seus vicios de organização, hoje reconhecidos por Gregos e Troyanos, seus erros e sua mais que provada incapacidade administrativa, o que nos arrastaria infallivelmente a hum abysmo."[15]

Em suma, Mauá também filiava-se à idéia da "elasticidade cíclica". Mas ele favorecia vigorosamente a escola da intermediação, atacando o metalismo e o monopólio da emissão. Relativamente à moeda, ele a entendia como instrumento de troca, o que automaticamente elimina o ponto de vista metalista. O Barão de Mauá era, sem dúvida, um empresário extremamente perspicaz.

Um estadista do Império, de Joaquim Nabuco,[16] é uma das obras clássicas sobre o Brasil do século XIX, no campo da ciência social. É particularmente notável a análise imparcial que faz da política econômica durante o período que denominamos "áureo dos estudos monetários".

15 Ministerio da Fazenda, op. cit. anexo A, p. 967-8.

16 Nabuco, Joaquim. op. cit.

Joaquim Nabuco definiu o gabinete Olinda-Souza Franco como sendo mais técnico do que político. Era a mistura saudável de um político conservador (Olinda) com um economista liberal (Souza Franco): um gabinete "político de conciliação". Dedica uma grande parte de sua obra ao debate entre o que chamou de "pluralidade bancária" e o monopólio de emissão. Em sua exposição, porém, Joaquim Nabuco manteve-se imparcial:

"...luta entre os partidarios da pluralidade e os da unidade de emissão, ou melhor dos que nenhuma soma de papel-moeda podia satisfazer e dos que desejavam restringi-la a elasticidade do cambio ao par."[17]

Nabuco observou, com rara felicidade, que não obstante Souza Franco defender a pluralidade, enquanto Sales Torres Homem, Visconde de Inhomirim, fazia-se o campeão do monopólio de emissão, isto é, o primeiro defendendo a liberdade bancária e o segundo o monopólio oficial, o sistema vitorioso foi o da "pluralidade oficial".[18] Como Torres Homem afirmou, ao invés de um sistema bancário livremente competitivo, Souza Franco criou um oligopólio de cinco bancos. Depreciou-se a taxa de câmbio, ao mesmo tempo que tanto o meio circulante como o nível de preços se elevavam.

Souza Franco acabou por ser substituído no Ministério da Fazenda por Sales Torres Homem. O primeiro Nabuco (Nabuco de Araújo) participou do novo gabinete por um período relativamente curto. Tendo sido anteriormente um conservador moderado que posteriormente converteu-se em liberal, foi levado a renunciar pelo Visconde de Inhomirim. Com isso, o gabinete acabou por perder o seu caráter conciliatório.[19]

A política bancária restritiva de Sales Homem, segundo afirma Joaquim Nabuco, acabou por levar à queda o gabinete:

"O ministerio Abaeté devia entretanto sucumbir na Camara na questão bancaria. Desde o principio da sessão sabia-se que era esse o terreno em que se havia de decidir a sorte do gabinete. Sales Torres Homem não podia, sem incoerencia, sem descredito, deixar de propor a inversão da politica financeira de Souza Franco, que tão fortemente combatera. Ele havia retirado em 5 de fevereiro de 1859 ao Banco do Brasil a faculdade de emitir até o triplo de seu fundo disponivel, que Paraná lhe concedera em 2 de abril de 1855. A enxurrada de bancos, nada menos de dezoito, que todos ele aprovara no mesmo dia, era antes um epigrama do que uma capitulação; nenhum deles se podia incorporar, negado o direito de emissão. Era visivel que ele empenharia o ultimo esforço para restabelecer a circulação metalica, abolida pelo escoamento total dos trinta mil contos, em que ela era avaliada ao tempo da fundação do banco emissor. Em 15 de junho, com efeito, apresentou Sales Torres Homem, como deputado, um projeto de lei que obrigava os bancos a realizarem suas notas dentro de tres anos. Ao mesmo tempo, a lei fixava o principio salutar de que somente ao Poder Legislativo cabia conceder autorização para novos bancos emissores ou prorrogar o prazo dos existentes. Durante os tres anos que lhes davam para

17 Id. ibid. v. 2, p. 22.

18 Id. ibid. p. 23.

19 Seguimos a convenção de Sérgio Buarque de Hollanda que considera um *Império* e dois *Reinados*. Agradecemos a Nícia Villela Luz pela discussão destes e de outros pontos.

preparar o troco de seus bilhetes em ouro, a emissão ficaria reduzida a um minimo, que seria o maximo da emissão que cada um deles tivesse feito nos quatro meses anteriores ao projeto. O ato heroico do ministro da Fazenda foi recebido pelos banqueiros, pelos interessados na barateza da moeda corrente, e por todos os que desejavam o lançamento de novas empresas, com a mais veemente e indignada oposição. A maioria da Camara fracionou-se, os debates foram diatribes. As comissões da Camara, colocando-se no terreno de que a depreciação da moeda constitui uma verdadeira calamidade publica, favorecem a proposta; a minoria, composta de Dantas e Paula Santos, combate a contração, invocando, por um lado, os direitos adquiridos, a fé dos contratos celebrados, por outro, os beneficios do credito e da expansão.

Com a votação final o ministerio sentiu-se extenuado e pediu ao Imperador o adiamento das Camaras, devendo seguir-se a dissolução, se o adiamento não bastasse para arrefecer as paixões suscitadas pelos encontros pessoais vivissimos entre a oposição e os ministros. Foi isto o que Sales Torres Homem declarou perante a propria Camara, depois de demitido, queixando-se dos excessos de que, dizia, não tinha havido exemplo na tribuna legislativa ainda nos periodos mais tempestuosos; denunciando os meios anormais e imprevistos com que a oposição procurou tornar impossivel a posição de ministro para os homens de pundonor, os meios de ataque que, enfraquecendo o principio da autoridade, desvirtuavam as instituições representativas, rebaixavam o poder... Em 10 de agosto, Ferraz organizava o novo gabinete..." [20]

A Comissão de Inquérito de 1859 foi constituída pelo gabinete Ferraz, que deu início às chamadas "restrições financeiras":

"... Interpelado em agosto sobre a politica financeira, Ferraz lembrou-se de que a Camara estava dividida quase que em duas metades ou com muito pequeno saldo para o lado do governo e não quis precipitar-se no torvelinho bancário, que devorara os seus antecessores de uma e outra parcialidade economica: promete aproveitar o intervalo das sessões para abrir um inquérito; em maio *iniciaria* uma proposta. A expressão *iniciar,* declarou ele, mostrava bem que não se tratava mais do projeto contra o qual *a mor parte* dos seus companheiros de gabinete se pronunciara. 'Não sou o continuador de politica alguma', foi a formula que lhe ocorreu, quando Teixeira Junior procurou embaraça-lo, com a recordação das amenidades por ele outrora dirigidas ao ministério Paraná: *carregadores de pastas, politica de mercador de verduras.* Apenas encerrada a sessão, porém, Ferraz entrava em campo com a sua habitual decisão e sobranceria e publicava o Regulamento de 30 de setembro (1859) sobre o selo dos bilhetes e notas promissorias. O regulamento era, tanto pela imposição (renovada de outro regulamento de 1850, que nunca fora cumprido) do selo proporcional aos contratos de sociedade, sem distinção alguma, na razão do respectivo capital, como pela fiscalização que decretava, uma cerceação considerável do regimen, *tão lucrativo quanto normal,* como foi chamado, em que viviam as companhias anonimas. Muitos bancos ainda não tinham pago o selo proporcional e julgavam-se desobrigados de o fazer. O regulamento le-

20 Nabuco, Joaquim. op. cit. p. 48-50.

vantou contra o governo a praça do Rio, e sobretudo a da Bahia, onde o estado do comercio e do credito 'tinha muito de aleatório e vertiginoso'. A interpretação dada ao decreto de Ferraz, como se quisesse dizer o fechamento dos bancos e companhias que não se tinham conformado com a lei, produziu naquela provincia um verdadeiro panico..." [21]

Ferraz, voltou-se, portanto, contra a escola não metalista. Sua lei de 1860...

"... tem a justa reputação de ser 'o mais perfeito instrumento para matar o espírito de associação e a propria iniciativa individual', desde que exigiu para a incorporação de toda sociedade anonima, civil ou mercantil, a autorização discricionaria do governo. Durante vinte anos o regimem da associação no pais vai ser essa tutela e essa participação do Estado, contraria ao carater das empresas e a susceptibilidade dos capitais que se retraem diante do favoritismo oficial e da ingerencia estranha, fatal a atividade, a energia, a independencia particular. A esse respeito tudo que se escreveu contra a lei de 1860 e perfeitamente justo, havendo somente a desculpa de que a lei foi uma reação contra o abuso e artificios que se tinham praticado com a associação de capitais. Ferraz, de certo, não era espirito retrogrado e inimigo da liberdade no comercio, na industria, e ainda nas relações sociais, que a sua lei, tomada como sistema de governo, faz a muitos supor. Essa clausula, a mais vexatoria da lei, passou-lhe despercebida, pareceu-lhe sem alcance pratico, um ligeiro incomodo imposto as associações legitimas para garantir a sociedade contra as especulações criminosas. O interesse de sua obra estava todo para ele na restrição das emissões bancarias, preparatoria da volta a circulação metalica. Com efeito, para a opinião toda, o laudo pratico, imediato, consideravel da medida foi esse, e desse ponto de vista e que ela foi sustentada ou combatida. O partido que a apoiou foi o mesmo que sustentara a reforma bancária de Sales Torres Homem." [22]

A obra de Joaquim Nabuco foi a primeira pesquisa sociológica no Brasil, detendo-se na questão política em geral e econômica em particular. Em perspectiva histórica, constitue-se também na chave da interpretação da política brasileira no século XIX. É um dos raríssimos documentos disponíveis de pesquisa sobre a interpretação sociológica da história do Brasil. A interpretação integrada realizada no Brasil pelo segundo Nabuco, com relação à ciência social, no século XIX, é comparável ao trabalho de Joseph Schumpeter, no século XX, relativamente à ciência social teórica.

2. A ortodoxia monetária da Primeira República

De 1860 até o final do Império, o metalismo dominou o pensamento econômico no Brasil. Foi somente nos dois anos antes de sua queda que o Visconde de Ouro Preto propôs o retorno às idéias da escola da intermediação financeira. Rui Barbosa, partindo de suas proposições, preparou um plano *ad hoc* de industrialização, com base na formação de um vigoroso sistema financeiro. O resultado, porém, foi a violenta inflação que praticamente dominou o último decênio do século XIX. O chamado "encilha-

[21] Id. ibid., p. 55-6.

[22] Id. ibid. p. 57-8.

mento" foi atribuído às reformas financeiras de Rui Barbosa, as quais tiveram em Rodrigues Alves seu principal oponente. Joaquim Murtinho deu estrutura ao pensamento metalista de Rodrigues Alves, transformando-o em um plano de "saneamento" monetário. O extraordinário desempenho do governo Rodrigues Alves, no início do século, assegurou o sucesso da orientação de Joaquim Murtinho, a que chamamos de "ortodoxia monetária". Durante muitos decênios essa orientação imperou no pensamento econômico brasileiro. Neste capítulo faremos uma análise comparativa dos planos de Rui Barbosa e Murtinho, como ilustração das escolas econômicas conflitantes da Primeira República.[23]

No início de 1890, Rui Barbosa já havia formulado o seu plano econômico, que objetivava profunda reorganização da economia brasileira. Dois eram seus objetivos principais: caberia ao governo fornecer recursos às classes produtoras, com o propósito de acelerar o crescimento econômico, ao mesmo tempo que deveria encontrar os meios para reduzir o ônus do serviço da dívida externa.[24] Essas eram, aliás, as duas principais questões que preocupavam os sucessivos gabinetes, durante o Império.

Rui Barbosa propunha diversas medidas para atingir seus objetivos: redução do deficit orçamentário, arrecadação dos impostos aduaneiros em "ouro", reforma da lei das sociedades anônimas e reforma do sistema bancário. Com relação a esta última, porém, Rui Barbosa preferiu, posteriormente, manter a lei bancária de Ouro Preto, que admitia os bancos emissores privados. Conquanto se considerasse um "metalista", Rui Barbosa reconhecia a incompatibilidade do metalismo com os problemas que afligiam o balanço de pagamentos.

O mecanismo idealizado por Rui Barbosa era extremamente engenhoso, conquanto muito pouco alterasse a sistemática institucional herdada do Império. A autorização para emitir papel-moeda era condicionada à manutenção, pelos bancos emissores, de uma reserva em títulos governamentais. Enquanto o Governo reduziria, anualmente, os juros dos títulos que formavam a reserva das emissões, os bancos, por sua parte, reservariam, também anualmente, 10% de seus lucros para substituir os títulos do governo, por suas próprias reservas. Assim, a dívida interna do Governo se reduziria anualmente, até sua total eliminação, na proporção de 10% dos lucros dos bancos. Ao mesmo tempo, criar-se-iam, sob a forma de notas bancárias, os recursos líquidos que se fizessem necessários ao financiamento da produção. A idéia básica, portanto, era atingir a um só tempo os dois objetivos: criar recursos para a liquidação da dívida pública e financiar as classes produtoras para acelerar o progresso econômico.

23 Entre as obras de defesa da política de Murtinho destacam-se: Inglês de Souza, Carlos. *A anarchia monetária e suas conseqüências*. São Paulo, Monteiro Lobato, 1924; Vianna, Victor. *O Banco do Brasil: sua formação, seu engrandecimento, sua missão nacional*. Rio, Tip. Jornal do Commercio, 1926; Calógeras, J. Pandiá. *A política monetária do Brasil*. S. Paulo, Companhia Editora Nacional, 1960; Ortigão, Ramalho. *A moeda circulante no Brasil*. Rio, Tip. Jornal do Commercio, 1914; Andrada, Antônio Carlos Ribeiro de. *Finanças e financistas de 1822-1922*. Rio, Imprensa Nacional, 1922. Tanto essa literatura como sua influência na orientação política do governo são discutidas em Peláez, As conseqüências econômicas de ortodoxia monetária, cambial e fiscal no Brasil entre 1889 e 1945. *Revista Brasileira de Economia*, jul./set. 1971.

24 Do Relatório Ruy Barbosa (1890). *Documentos Parlamentares*. v. 1: Meio circulante. p. 543-4.

Ao analisar as conseqüências do "encilhamento", Joaquim Murtinho distinguiu a crise financeira, isto é, o excesso de notas bancárias em relação ao volume de negócios e a puramente econômica. Esta última, segundo ele, decorria do excesso de produção de café, causada pela baixa dos preços internacionais do produto provocada pela depreciação cambial. O mecanismo da crise econômica era assim esquematizado: a depreciação cambial levava a um aumento do preço interno do café, que por sua vez estimulava a produção, forçando a baixa dos preços internacionais; essa deterioração das relações de troca afetava negativamente a renda nacional.[25]

Partindo dessa análise, Murtinho formulou seu plano de ação, constituído de quatro pontos fundamentais:

a) A questão dos produtores ineficientes na atividade cafeeira:

"Assim, Sr. Presidente (Campos Sales), a producção das industrias artificiaes não representa um resultado economico; os seus lucros exprimem apenas impostos sobre as outras producções; os capitaes nellas empregados não são factores, mas antes agentes parasitarios da riqueza publica...

A lavoura do café deve ser considerada em relação ao consumo actual como composta de duas partes, uma constituida pela cultura em terrenos e climas superiores por agricultores intelligentes e em boas condições economicas, outra representada pela cultura em terrenos e climas inferiores por agricultores rotineiros e em más condições economicas." [26]

b) A proteção tarifária e as emissões de papel-moeda resultavam na criação de uma indústria nacional artificial. Estas eram as suas palavras:

"Estudado o mecanismo pelo qual as emissões desvalorizaram a nossa circulação, não é dificil comprehender-se como por um mecanismo semelhante desvalorizaram a nossa producção.

A pseudoabundancia de capitaes por ellas produzida promoveu a creação de um sem numero de industrias e desenvolveu de modo extraordinário a actividade agricola.

Como todo o desenvolvimento precipitado, ella se fez sem ordem, sem calma necessaria ao estudo, sem estudo indispensavel a previsão.

Dahi o estabelecimento de industrias artificiaes e a organização agricola para producção exaggerada do cafe, os dois fatores da desvalorização de nossa producção...

O custo de producção nessas industrias, sendo muito alto em relação aos dos que nos veem do exterior, eleva, por meio de taxas ultra-proteccionistas nas tarifas de alfandega, o preço dos productos estrangeiros, creando assim um mercado falso, em que os productos internos vencem na concurrência os productos do exterior.

[25] Ministerio da Fazenda. *Introdução ao relatorio do Ministro Joaquim Murtinho.* Rio, Imprensa Nacional, 1899. p. V. Note-se que esta não é uma exposição literal da análise de Murtinho, mas por meio desta parece claro que ele conhecia esse mecanismo. Uma crítica das idéias de Murtinho deve-se a Souto, L. R. Vieira. *O último relatório da Fazenda.* Rio, L. Malafaia Júnior, 1902. Para uma discussão geral, ainda que partidária desse período, favorável a Campos Salles e Murtinho, veja-se Guanabara, Alcindo. *A presidência Campos Salles, política e finanças.* Rio, Laemmert, 1902.

[26] Ministerio da Fazenda. op. cit. p. XV.

Todo consumidor é, pois, lesado, e a diferença entre o que elle paga pelos objectos nesse regimen e o que pagaria em um regimen livre representa um imposto que lhe é arrancado para manutenção daquellas industrias." [27]

Tanto no que respeita ao café como à indústria, Murtinho advogava a eficiência na produção.

c) O "encilhamento" havia prejudicado de tal forma as finanças públicas, que somente uma drástica reforma orçamentária e fiscal poderia recolocar o País na senda de um progresso ordenado. O problema crucial a ser enfrentado era o efeito inflacionário dos repetidos deficits do Governo, freqüentemente financiados por empréstimos externos.[28]

d) As emissões de papel-moeda em desproporção com a atividade econômica exigiam uma reorganização do mercado monetário do País. Este foi o ponto em que a análise de Murtinho foi imperfeita. Ele resumia seu pensamento numa equação que afirmava ser derivada da "procura e oferta de câmbio":[29]

$$\frac{\text{exportação em ouro}}{\text{circulação monetária}} = \frac{1}{\text{taxa de câmbio}}$$

O que Murtinho tinha em mente era a relação entre a circulação monetária e as reservas metálicas, de que dependia a taxa de câmbio. Essa equação havia sido derivada por um dos seus assessores, J. P. Willeman.[30]

Deve-se a Roberto Simonsen — citado por Nogueira de Paula — a tentativa de formalizar a equação de Murtinho, com base na teoria quantitativa da moeda. Na opinião de ambos, a política monetária de Murtinho tinha respaldo teório adequado:

"Como nossa taxa cambial estava decadente e baixíssima, Murtinho observou que, para elevá-la, era necessário incinerar papel-moeda, e, sob esse fundamento, orientou toda sua política monetária deflacionista. E cedo a experiência mostrou quão sábia e prudente foi a política econômica de Murtinho." [31]

De acordo com Simonsen e Nogueira de Paula, tanto a política como a base teórica de Murtinho apoiavam-se na teoria quantitativa da moeda. Na formulação matemática de ambos, a simbologia era a que se segue:

Q — quantidade de bens produzidos;
p — preço médio unitário dos bens produzidos;
M — quantidade de moeda em circulação;
r — velocidade de circulação da moeda.

27 Id. ibid. p. XIV.

28 Id. ibid. p. XXXVII-XXXVIII.

29 Id. bid. p. XXX. A taxa de câmbio é definida aqui, como o preço em mil-réis de libra esterlina.

30 Willeman, J. P. *Brazilian exchange: the study of an inconvertible currency.* Buenos Aires. Galli Bros., 1896.

31 Paula, L. Nogueira de. *Síntese da evolução do pensamento econômico no Brasil.* Rio, Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, 1942. p. 169.

Em virtude da conhecida equação fundamental:

$Q \cdot p = M \cdot r$

Aceitando-se que o preço *p* é o inverso do *valor de uma unidade monetária v,* chega-se à seguinte igualdade:

$v = Q/M.r$,

que é praticamente a mesma fórmula adotada por Murtinho, uma vez que ele considerava que a quantidade de bens produzidos *Q* era principalmente de bens exportáveis. A taxa de câmbio ideal deveria pois aproximar-se do "valor" de uma unidade monetária.

Nestas condições, a fórmula de Murtinho era uma tentativa de chegar à taxa de câmbio paritária do poder de compra com a libra esterlina. De vez que o Brasil se utilizou da moeda inconversível durante praticamente toda sua história — à despeito da lei de 1846 sobre a paridade-ouro — havia, sem dúvida, algum senso econômico em tentar determinar a taxa de câmbio, com base na teoria da paridade do poder de compra. Mas a fórmula para a obtenção dessa paridade não era a relação entre as exportações e a circulação monetária, mas antes entre os preços internos e externos, como foi posteriormente proposto por Cassel e Gudin.

O mecanismo pelo qual funcionou a política econômica de Murtinho, foi na verdade diferente da que decorreria da aplicação da teoria paritária do poder de compra. Pela adoção temporária de um esquema semelhante ao padrão-ouro, a paridade cambial foi alcançada por meio da redução do meio circulante, o que levou a uma diminuição da renda em termos monetários. Essa diminuição, por seu turno, provocou uma contração da procura global e, conseqüentemente, a queda dos preços internos. Essa política foi particularmente prejudicial ao País, pois a valorização do câmbio foi alcançada a custo de uma severa depressão. Contudo, seria fácil imaginar outras formas de políticas monetária e fiscal que pudessem atingir o objetivo almejado, com menor custo social.

O que distingue substancialmente Murtinho de outros responsáveis pela política econômica brasileira é a separação que fez dos efeitos a curto e longo prazos da política governamental sobre a economia do País. Ele estava plenamente consciente do sacrifício, a curto prazo, em termos de carisma, do estadista, em proveito das vantagens a longo prazo, com o programa de estabilização como o que implementou. Murtinho não fazia concessões demagógicas que puzessem em risco os objetivos de sua reforma econômica e assim se expressou na justificativa de seu programa:

"Para combater essas causas e destruir os seus effeitos perniciosos dois são os caminhos a seguir: o caminho estreito e tortuoso da politica de expedientes e a estrada recta e larga da política de princípios que acabo de vos presentar.

O primeiro é facil de percorrer; os beneficios que nelle encontramos são de effeitos immediatos, embora transitorios: emprestimos a lavoura, a alta artificial do cambio a custa do Thesouro, a propaganda em favor do consumo de café por agentes officiaes, o commercio desse producto realizado directamente pelo proprio governo e outras formulas seductoras arrancam applausos calorosos e muitos daquelles que, sentindo mais directamente os effeitos terriveis da crise, pensam e raciocinam sob a forte pressão de seus proprios males.

A estrada da politica de principios é aspera e rude; os resultados longinquos mas seguros que ella nos offerece, só podem ser percebidos por aquelles que tem a calma, a clarividencia e a serenidade de espirito no estudo destas questões.

A politica de expedientes e a politica da mascara, com que se procura occultar ao paiz os seus proprios males; é a politica do narcotico, que insensibilisa a nação para as suas proprias dores, tirando-lhes a consciencia da necessidade de uma reacção energica e viril contra os agentes que ameaçam destrui-la.

A outra é a politica da franqueza e a lealdade, que não esconde as verdades duras e amargas que o paiz precisa conhecer; a politica que, tendo fé na vitalidade da republica, não tem receio de provocar de sua parte um movimento energico de reacção salutar."[32]

Essas idéias são, de certa forma, extremamente raras na história econômica do Brasil. Ressalta das palavras de Murtinho o entendimento de que o contínuo disperdício de recursos, a curto prazo, é o caminho certo da crise a longo prazo. Viner caracterizou o *scholar* como o defensor do *long view*, enquanto que o político é imediatista. É, portanto, extremamente elogiosa a preocupação de Murtinho com os efeitos a longo prazo da ação governamental.

3. O pensamento econômico no primeiro governo Vargas

Paralelamente à substancial reformulação da teoria econômica na Europa e nos Estados Unidos, a pesquisa econômica no Brasil apresentou significativo progresso durante o primeiro governo do Presidente Getulio Vargas, 1930/45. As bases analíticas das pesquisas realizadas sobre as causas da Grande Depressão e sobre a ação governamental para combatê-la, não se comparam às que lhe foram anteriores. Entre os melhores trabalhos então publicados, sobressaem os de Gudin, Niemeyer e Souza Reis. A crise do café da década de 1930 foi exaustivamente pesquisada por Gudin e Kingston. Outro setor em que se observou intensa atividade foi o da história econômica, com os trabalhos de Normano, Roberto Simonsen e Taunay.

Um dos economistas de maior influência no pensamento econômico da década de 1930 foi o Professor Eugenio Gudin. Conquanto suas idéias tenham tido pouca influência, no que tange à ação governamental daquela época, posteriormente, nas décadas de 1950 e 1960, a posição intelectual de Gudin — o "monetarismo eclético" — teve grande repercussão político-econômica. Um dos pontos fundamentais de sua posição era a de crítica ao excesso de medidas protecionistas ao setor cafeeiro. A superabundância da produção do café levou os monetaristas brasileiros a combaterem a concentração da renda e do poder político na cafeicultura. A obra clássica no particular foi escrita por Gudin.[33] Um dos problemas mais sérios defrontados pelo Governo no início da década de 1930 foi o da política cambial adequada ao País, em face da desvalorização do dólar. Gudin criticava a política cambial do Banco do Brasil, que era a de desvalorizar o mil-réis, com o propósito de evitar uma grande queda das exportações.

32 Ministerio da Fazenda. op. cit. p. XLIII-XLIV.

33 Gudin Filho, Eugênio, *Câmbio e café 1933-1934*. Rio, Oficinas Graphicas Almanak Laemmert, 1934.

A posição de Gudin foi que, conquanto a depreciação fosse necessária, era ilusório almejar-se o crescimento econômico por meio da desvalorização cambial. Os exportadores e alguns industriais eram os principais interessados em uma política de taxas de câmbio declinantes. O Governo brasileiro decidiu que os exportadores de café deveriam vender suas cambiais ao Banco do Brasil à taxa oficial, o que significava menor receita em mil-réis do que se a troca fosse feita no mercado livre. Os cafeicultores queixavam-se de que a renda proveniente do café exportado à taxa de câmbio oficial não cobria os custos de produção. Gudin argumentava não ser esse o caso. Em primeiro lugar, porque os preços haviam baixado, com a Depressão, em segundo, porque a elevação do custo em mil-réis das importações, provocada pela depreciação da taxa de câmbio, fora substancialmente compensada pela queda dos preços internacionais, em virtude da Depressão.

O Prof. Gudin era um grande admirador de Gustav Cassel, daí ter-se valido da teoria da paridade do poder e compra para combater as propostas de criação do Reajustamento Econômico dos Agricultores. Em sua opinião, o Reajustamento consistia, na verdade, na socialização das perdas dos produtores agrícolas, para compensar a queda de sua renda provocada pelo confisco de parte de sua receita cambial.[34] Ao mesmo tempo que clamavam pelo Reajustamento, os exportadores pediam uma elevação da taxa do câmbio. Gudin contrargumentava que não seria dessa forma que se promoveria o bem-estar geral. A taxa de câmbio havia sido fixada com base na paridade do poder de compra do mil-réis. Quando muito, o benefício dos exportadores seria transitório, uma vez que o aumento do preço interno das importações eliminaria as vantagens do aumento dos preços dos produtos exportáveis. Num mercado em depressão, ademais, seria extremamente improvável que o País conseguisse um aumento do preço em moeda estrangeira, para suas exportações.

Um dos economistas dotados de maiores recursos técnicos, em sua geração, foi, indiscutivelmente, Jorge Kingston.[35] Desde o final da década de 1930, até o presente, ele tem contribuído como poucos para a pesquisa econômica no Brasil. Deve-se a ele a introdução da análise de períodos e da estatística matemática, não só no ensino como na análise dos problemas econômicos brasileiros. Sua obra clássica, *A lei estatística da demanda do café*[36] o fará lembrado por muitos anos. O objetivo fundamental de Kingston era estimar a elasticidade da procura do café, sem o que a política cafeeira não poderia ser adequadamente fixada. Uma boa parte do livro consiste na análise da estimativa das funções da procura. É admirável o conhecimento que demonstrou das tentativas anteriores, no início do século e dos então recentes métodos de Frish, Schultz e Tinbergen. O extraordinário em tudo

[34] Para maiores detalhes, veja-se Peláez, Carlos Manuel. *História da industrialização brasileira.* Rio, Apec Editora S.A., 1972.

[35] Veja-se, por exemplo, Kingston, Jorge. A desigualdade na distribuição das rendas. *Revista Brasileira de Economia,* março, 1952; Loeb, Gustav F. e Kingston, Jorge. O imposto complementar sobre a renda e a inflação. *Revista Brasileira de Economia,* set. 1958; Kingston Jorge e Kingston Henrique S. Taxação progressiva no Brasil: análise e sugestões. *Ensaios econômicos: homenagem a Octávio Gouvêa da Bulhões.* Rio, Apec Editora S.A., 1972, entre vários outros estudos do Prof. Kingston.

[36] Kingston, Jorge. *A lei estatística de demanda do café.* Rio, Ministério da Agricultura, 1939.

isso é que, a despeito de não haver ainda tradição no ensino da economia no Brasil daquela época e de aqueles métodos terem sido desenvolvidos em meados da década de 1930, Kingston, como autodidata, publicou seu livro em 1939. Conquanto se possa argumentar que os parâmetros não fossem válidos, uma vez que o mercado cafeeiro se caracterizasse por freqüentes intervenções governamentais, desde o início do século, é fora de dúvida que a influência metodológica da contribuição de Kingston é uma das mais notáveis realizações na história da pesquisa sobre a economia brasileira.

Uma outra obra clássica sobre o café, nesse período, foi a monumental história do café de Taunay.[37] É um verdadeiro tratado enciclopédico em 15 volumes. Praticamente nada que se relacione com aquele produto no Brasil deixou de ser incluído no trabalho de Taunay. Não há, contudo, uma estrutura analítica, do ponto de vista econômico. Mas seu valor é inestimável com relação aos fatos, apesar de, lastimavelmente, Taunay não ter feito referência às suas fontes. Assim sendo, torna-se difícil avaliar a qualidade das informações que fornece, ao mesmo tempo que seu manuseio pelo pesquisador é dificultado pela falta de ordenação. Quem estiver interessado em algum ponto tem de começar pelo princípio, até poder localizá-lo. Essa crítica, porém, não deve ser interpretada como impertinência de puristas. A História é, por definição, um exercício de erudição. O que é fundamental na metodologia da apresentação dos fatos históricos é sua documentação. Conquanto fosse muito informado sobre a história do café no Brasil, e mesmo sobre história em geral, Taunay limitou em muito sua contribuição intelectual por não citar as fontes documentárias.

Outra obra clássica do Prof. Gudin é uma coleção de ensaios sobre a Depressão,[38] política econômica do Brasil e o Relatório Niemeyer.[39] Gudin demonstra grande percepção de pesquisador, ao apontar na principal monografia dessa coletânea, que a Grande Depressão não foi precedida de inflação. Esse ponto de vista é também esposado no trabalho contemporâneo de Friedman e Schwartz.[40] Efetivamente, como ressaltou Gudin, as ligeiras altas iniciais dos preços no atacado, nos Estados Unidos, no começo da década de 1920, foram compensadas pelas baixas subseqüentes, no decorrer da década. É também sua a observação de que a Depressão teve grande repercussão sobre a economia brasileira, o que hoje é possível confirmar pelos indicadores do volume físico da atividade econômica da época.

Gudin identificava três principais causas determinantes dos ciclos econômicos: tecnológicas (no que se assemelha a Schumpeter), políticas e monetário-financeiras. Em sua opinião, a principal causa política da Depressão, ou, em outras palavras, o principal obstáculo ao progresso, residia na criação de barreiras ao comércio. Tais barreiras aumentavam a vulnerabilidade dos países. Em verdade, observadas de um ponto de vista baseado no atual estágio da ciência econômica, as barreiras ao comércio seriam mais um

[37] Taunay, Affonso E. *A história do café no Brasil.* Rio, Edição do Departamento Nacional do Café, 1939. 15 v.

[38] Gudin Filho, Eugênio. *Origens da crise mundial.* Rio, Typographia Almanak Laemmert, 1932.

[39] Niemeyer, Sir Otto. *Reorganização das finanças brasileiras.* Rio, Imprensa Nacional, 1931.

[40] Friedman, Milton e Schwartz, Anna Jacobson op. cit.

obstáculo ao progresso do que propriamente uma causa da Depressão. Ao contrário, foi a Depressão que resultou em substancial redução do comércio, em virtude das soluções tomadas por muitos países para reduzir o desemprego, freqüentemente à custa de seus vizinhos. Não parece haver dúvida, porém, que a política comercial e financeira internacionais, naquele período, levaram à disseminação maior e mais rápida da Depressão. Com relação às causas monetário-financeiras, Gudin analisou o *crack* da Bolsa de Nova Iorque e o caos monetário que se seguiu. Seu ponto de vista de que a esterilização das importações de ouro pelo Banco de Reserva Federal teria aliviado a Depressão é hoje contraditado pelos trabalhos mais recentes de Friedman e Schwartz.[41] Gudin defendia a tese de que a longo prazo o comércio acelera o desenvolvimento, pelo que as políticas fiscal e monetária deveriam propiciar a necessária estabilidade para que o comércio pudesse desenvolver-se.

Parte substancial dessa obra de Gudin foi dedicada a uma análise crítica do Relatório Niemeyer. Nesse seu conhecido trabalho, o autor apontava as conseqüências inflacionárias do aumento excessivamente rápido da circulação monetária no Brasil. Aconselhava também o governo a aperfeiçoar o orçamento, com vistas a atingir o "equilíbrio orçamentário". Outras importantes reformas aconselhadas por Niemeyer eram: reforma fiscal, consolidação das tarifas "ouro" e "papel" e o controle federal do endividamento externo por parte dos estados. Finalmente, Niemeyer advogava a imediata criação de um banco central de reservas.

Gudin apoiou decididamente a idéia do banco central e da intermediação financeira por meio do sistema bancário. A esse respeito, diverge sensivelmente de muitos economistas neoliberais. Mas pronunciou-se vigorosamente contra a *taxa de estabilização* sugerida por Niemeyer. De acordo com essa sugestão, o Brasil deveria fixar imediatamente o valor-ouro da taxa de câmbio. A seguir, todas as formas de controle cambial deveriam ser abandonadas. Gudin discordou da fixação do preço do ouro e apoiou a suspensão do serviço da dívida externa. Era sua opinião que a taxa de câmbio do Brasil ainda não se ajustava completamente às modificações dos preços e da renda. Apesar de preferir uma taxa de câmbio estável para promover o comércio e atrair os capitais estrangeiros necessários ao crescimento — Gudin argumentava que o câmbio deveria refletir a paridade do poder de compra. Suas idéias baseavam-se no trabalho de Gustav Cassel. A análise dos trabalhos iniciais de Gudin mostra o quanto o modelo de comércio e desenvolvimento de Robertson-Folgert-Nurkse-Viner adapta-se ao pensamento econômico que prevaleceu antes da Segunda Guerra Mundial. A avaliação das obras de Gudin revela também que o seu pensamento estava longe do liberalismo puro do século XIX, sendo antes uma espécie de neoliberalismo, na mesma linha das modificações ocorridas na economia mundial.

Roberto Simonsen foi o primeiro pesquisador brasileiro a dedicar-se ao estudo sistemático da história econômica brasileira.[42] Sua obra, editada no decênio de 1930, destinou-se, principalmente, ao curso da Escola Livre de

[41] Id. ibid.

[42] Simonsen, Roberto. *História econômica do Brasil*. S. Paulo, Companhia Editora Nacional, 1957. (Obras completas de Roberto Simonsen, 4).

Sociologia e Política, que Simonsen havia fundado, juntamente com outros industriais paulistas, em 1933, um ano após a derrota de São Paulo na chamada Revolução Constitucionalista. Simonsen, que era engenheiro e conhecido industrial, dedicou-se à pesquisa no terreno da ciência política, economia e história econômica.

História econômica do Brasil foi muito mais que um livro-texto. A pesquisa foi impressionantemente baseada em documentação primária. Dada sua formação de engenheiro, Simonsen demonstrou profundo interesse na quantificação da história. Sua obra tem grande valor, no particular, principalmente pelas dificuldades com que se defronta o pesquisador, na obtenção de dados para um período tão longo como o coberto por Simonsen.

Se sua obra é rica em dados estatísticos, o mesmo não ocorre com relação à análise de causas e efeitos. Sua metodologia foi apenas quantificativa e descritiva da evolução da economia brasileira durante o período colonial, o que não deixa de interessar aos economistas em geral. Há, contudo, um aspecto de sua obra que exerceu grande influência no pensamento tanto de economistas, como historiadores. Trata-se da chamada *teoria dos ciclos de exportação,* segundo a qual a evolução da economia do Brasil caracterizou-se por uma sucessão de surtos esporádicos de progresso (ou "ciclos"), ligados à exportação de um determinado produto. Os principais "ciclos" foram o do *açúcar,* no Nordeste, o da *mineração,* em Minas Gerais, o do *cacau,* na Bahia, o do *algodão* e dos *couros,* também no Nordeste e o do *café,* inicialmente no Estado do Rio de Janeiro e, posteriormente, em São Paulo. Esses ciclos ocorreram em diferentes regiões do País e em diferentes épocas. A um período de grande prosperidade, que se iniciava com fatores climáticos favoráveis e/ou condições vantajosas no mercado mundial, seguia-se o retorno à estagnação, quando a região, onde o surto de progresso se iniciara, revertia à agricultura de subsistência e ao marasmo. Tudo resultava das características econômicas e sociais que impediam que o impulso inicial de progresso fosse auto-sustentável. Ainda que Simonsen não tivesse explicitado essa "teoria", ela ressalta claramente de sua descrição e dos dados coligidos.

A contribuição de Normano à história econômica do Brasil foi das mais importantes.[43] Até hoje, continua sendo fonte de informações e estatísticas sobre um longo período do passado do Brasil. Um de seus pontos altos é a identificação da influência que Saint-Simon exerceu sobre Mauá e muitos outros brasileiros, no século XIX. Sua estrutura analítica deve muito a Murtinho, a quem Normano considerava um dos maiores vultos da história econômica brasileira. Da mesma maneira que Simonsen, Normano também explorou as conseqüências econômicas dos surtos esporádicos das exportações de produtos primários. Cada um desses surtos, no seu entender, contribuiu para a formação de um tipo de mentalidade psico-social, na região afetada. Por outro lado, era essa influência cultural que determinava o tipo de reflexo sobre a economia regional, acelerando ou não o progresso subseqüente. Parece existir uma certa influência marxista na obra de Normano. Ainda que não se possa considerar seu trabalho como ideal, é indiscutivelmente um dos primeiros e mais sérios esforços no campo da história econômica do Brasil.

[43] Normano, J. F. *Brazil, a study of economic types.* Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 1935.

4. O desenvolvimento da pesquisa econômica no pós-guerra

4.1 *Monetarismo eclético e estruturalismo*

O pensamento econômico do Brasil no pós-guerra foi fortemente influenciado por duas escolas conflitantes: o monetarismo eclético — para usar a terminologia de Roberto Campos — e o estruturalismo. A diferença fundamental entre as duas correntes parece residir no fato de a primeira considerar adequada a teoria econômica geral, na formulação da política econômica brasileira. A escola estruturalista, ao contrário, considera inadequada a teoria econômica geral, exigindo uma teoria própria na formulação da política econômica de países como o Brasil.

Após a discussão das principais características das duas escolas de pensamento econômico, examinaremos o desenvolvimento da pesquisa econômica nos diferentes campos de atividade, com o propósito de avaliar a influência das duas correntes filosóficas e de outras posições independentes.

O monetarismo brasileiro parece ter sua origem formal em 1950, no Relatório da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (também conhecida como Missão Abbink) redigido em grande parte pelo Prof. Octávio Gouvêa de Bulhões.[44] Seu autor já havia alcançado fama profissional com duas obras anteriores sobre alimentação e consumo[45] e sobre a possibilidade de utilizarem-se, no Brasil, controles qualitativos e quantitativos da moeda.[46] A Missão Abbink teve como contrapartida, no Brasil, um excelente grupo de *scholars* e servidores públicos, dirigidos pelo Prof. Octávio Gouvêa de Bulhões, então chefe da assessoria econômica do Ministro da Fazenda. O objetivo da missão foi a formulação de um plano de investimentos prioritários para o Brasil e a proposição das medidas necessárias de política econômica, tanto para os Estados Unidos como para o Brasil, que permitissem a implementação do referido plano.

No início do relatório, o Prof. Bulhões analisa com profundidade a questão da iniciativa privada *versus* governamental, no desenvolvimento econômico do Brasil, concluindo que a iniciativa privada era suficientemente forte para que sua substituição pelo governo fosse justificável. É bem verdade, alegava, que muitos serviços importantes não vinham sendo prestados pelo setor privado, da mesma maneira que faziam-se indispensáveis certos controles governamentais, para assegurar o funcionamento adequado de um sistema suficientemente competitivo. Com base nessas conclusões, Bulhões propôs uma solução mista para os problemas econômicos brasileiros: fortalecer a iniciativa privada, ao mesmo tempo que se reforçavam os controles e iniciativas governamentais em casos específicos.

As propostas finais da comissão foram tipicamente de base monetarista: reabilitação do crédito público, com o propósito de permitir o fi-

44 Bulhões, Octávio Gouvêa de. *À margem de um relatório.* Rio, Edições Financeiras S.A., 1950.

45 — . *Alimentação e capacidade de consumo.* Rio, B. Bloch e Irmãos, 1936.

46 — . *Orientação e Controle em Economia.* Rio, Livraria Suissa, 1941. Este livro é comentado por Jacob Viner e E. A. Goldenweiser.

nanciamento adequado do governo; seleção das obras públicas de acordo com critérios de prioridade e possibilidades de financiamento; seleção dos investimentos estrangeiros; aumento da produção agrícola, com o propósito de eliminar a escassez; aumento das disponibilidades internas de recursos, com incentivos ao capital estrangeiro, particularmente por meio da estabilidade cambial.

Partindo da premissa de que a moeda exerce profunda influência sobre todos os aspectos da vida econômica, a posição básica de Bulhões partia nitidamente da política monetária. A julgar por suas citações, seu pensamento era influenciado por Pigou, Cassel, Marshall, Haberler, Viner e Hicks. Sua interpretação do fenômeno inflacionário dava como origem as pressões do lado da demanda, especialmente o excesso do crédito bancário e uma deficiente política orçamentária, de que resultava o aumento da circulação monetária.

Com relação à política de investimentos, Bulhões advogava vigorosa reforma fiscal e monetária, com o propósito de orientar o fluxo das poupanças. Fundamentalmente, seu objetivo era eliminar a especulação imobiliária e os investimentos em estoques especulativos, buscando canalizar os recursos assim liberados para atividades mais proveitosas para a economia brasileira. Uma vez que isso fosse efetivado, tornar-se-ia muito mais fácil para o Governo conseguir recursos com a emissão de títulos públicos. Esse seria o momento ideal para a criação de um banco central. Em sua opinião, as instituições financeiras do Brasil estavam longe do ideal, com os bancos voltados quase exclusivamente para o financiamento de atividades especulativas, como a imobiliária. Bulhões aconselhava ainda a reforma dos mercados monetários e de capitais.

Em síntese, estas eram as idéias de um verdadeiro *scholar* que serviu seu país em posições-chave desde 1931. Seria extremamente interessante — ainda que fora do escopo deste trabalho — verificar o quanto Bulhões conseguiu realizar, de seu ambicioso programa, no período em que orientou a política econômica do Governo.

Num de seus primeiros trabalhos, Roberto Campos cunhou as palavras que sintetizaram o mais importante debate econômico na América Latina: *monetarismo* e *estruturalismo*.[47] Posteriormente, numa coletânea de ensaios que inclui um discurso pronunciado em 1963, sob o título *Desenvolvimento econômico e inflação, com referência especial à América Latina,* Campos reconhecia que o termo *monetarismo* era injusto para os monetaristas latino-americanos, com os quais ele confessava ter "grande afinidade".[48] Ele argüia que a imperfeição das instituições monetárias da América Latina impedia, na prática, a adoção das medidas monetárias convencionais e que as mais importantes eram, em sua maioria, de natureza fiscal. Por isso mesmo, distinguia claramente o pensamento dos monetaristas latino-americanos da orientação do Fundo Monetário Internacional.

[47] A primeira exposição está em Campos, Roberto de Oliveira. Two views on inflation in Latin America. In: Albert. O Hirschman ed., *Latin American issues: essays and comments.* New York, Twentieth Century Fund, 1961. A segunda está no livro do mesmo autor, *Reflections on Latin American development.* Austin, Texas, University of Texas Press, 1967.

[48] Campos, Roberto de Oliveira. op. cit. p. 106.

Em sua opinião, contudo, o *estruturalismo* era um termo mais atraente. Conquanto fosse universalmente reconhecido que as reformas de estrutura fossem indispensáveis ao crescimento, essa premissa fora demasiadamente generalizada, para cobrir todas as dificuldades decorrentes do processo do desenvolvimento: inelasticidade da oferta de alimentos, capacidade de importar, receita orçamentária e distribuição da renda.

Definindo seu próprio ponto de vista, Campos classificou-o de "eclético". Essa posição, aliás, é confirmada por sua atuação posterior no Ministério do Planejamento. Ele assim se expressava em 1963: "Na controvérsia entre monetaristas e estruturalistas, simbolizados respectivamente pelo FMI e pela CEPAL, eu me coloco exatamente no meio, tomando uma posição eclética".[49] Já em 1963, Campos propunha uma política antiinflacionária com base no controle salarial, monetário e fiscal. Os países que propiciam a ajuda externa e o FMI deveriam encarar o problema com maior flexibilidade. A substituição das importações não deveria perder de vista a necessidade de aumentar, no futuro, as exportações.

Mais recentemente, o afastamento de Campos do monetarismo do FMI foi ainda mais radical, com a adoção do processo "gradualista" no combate à inflação, ao invés do "tratamento de choque" defendido pelo Fundo Monetário Internacional. Suas idéias foram aceitas quase sem reservas, no Brasil e no exterior, e podem muito bem ser definidas como o "monetarismo eclético", para distingui-las das do FMI e da CEPAL. De um ponto de vista mais amplo, o monetarismo eclético consegue alcançar todos os objetivos de uma reforma estrutural, com um mínimo de intervenção direta na atividade econômica.

As idéias estruturalistas são geralmente atribuídas a Celso Furtado, que as expôs no exercício de suas funções na Comissão Econômica Para a América Latina (CEPAL), e foram divulgadas no capítulo sobre o Brasil do *Economic survey of Latin America, 1949.* Seu pensamento exerceu profunda influência na América Latina, nas universidades, nos setores técnicos e entre os políticos do continente.

Seria extremamente difícil sintetizar neste trabalho todos os estudos e análises de base estruturalista. Tentaremos abordar apenas os que tiveram maior repercussão no Brasil, partindo da excelente síntese do pensamento estruturalista, divulgada pela CEPAL.[50] Em sua introdução, afirma-se que os estudos realizados pela CEPAL têm por objetivo permitir que a América Latina "...alcance pleno entendimento de sua situação presente, desenvolva linhas originais de pensamento sobre sua interpretação e adote as medidas que se fizerem necessárias à aceleração do progresso".[51] A teoria econômica tradicional e a experiência histórica dos países industrializados

[49] Id. ibid. p. 120

[50] Comissão Econômica para a América Latina. *Development problems in Latin America: an analysis by the United Nations Economic Commission for Latin America.* Austin, Texas, The University of Texas Press, 1970.

[51] Id. ibid. p. VII.

seriam de pouca valia para enfrentar o desafio do desenvolvimento econômico da América Latina no século XX. Faziam-se necessárias novas teorias e políticas econômicas específicas, que deveriam ser desenvolvidas na própria América Latina.

O ponto de partida do estruturalismo — endossado integralmente por Prebisch[52] — residia na transformação da teoria clássica da divisão internacional do trabalho, provocada pelas duas guerras mundiais e pela Grande Depressão. Em face das novas condições reinantes, o modelo de desenvolvimento econômico mais adequado para a América Latina teria que ser introvertido, ao contrário do que havia prevalecido no século XIX; isto é, os países subdesenvolvidos tinham que se industrializar a qualquer preço. Como afirmava Prebisch, eram as próprias pressões externas que apontavam o único caminho que restava para a América Latina.

Essas idéias não constituíam novidade no Brasil. Complementando sua história econômica brasileira,[53] Roberto Simonsen escreveu duas monografias. Na primeira, sobre a economia cafeeira,[54] Simonsen analisava os aspectos mais importantes do que ele chamou o "ciclo do café". Na segunda, publicada um ano após,[55] Simonsen insinuava que também a indústria no Brasil havia atravessado vários surtos de progresso, tal como a atividade primária. Pelo menos dois desses surtos eram identificados: o primeiro, associado ao *boom* do café do início do século XX, e o segundo, à Primeira Guerra Mundial. Simonsen sugeria também, que a política cafeeira do governo Vargas havia sido estimulante para a indústria.

Em seus trabalhos, Celso Furtado[56] utiliza abundantemente dados e documentação da obra de Roberto Simonsen, a ponto de usá-los como testes empíricos para suas idéias estruturalistas. Da sucessão dos "ciclos" econômicos, identificados por Simonsen, não resultara impulso auto-sustentável para a economia brasileira. A produção de bens primários de exportação — açúcar, cacau, ouro etc. — havia mantido o País no nível de subsistência. O mesmo repetia-se com relação ao café.

No caso desse produto, porém, Furtado identifica um elemento novo, que o distinguia dos ciclos anteriores: a política cafeeira posta em prática durante a Grande Depressão. Pela primeira vez, na história econômica do

[52] Prebisch, Raul. *The economic development of Latin America and its principal problems*. Lake Sucess, United Nations, 1950.

[53] Simonsen, Roberto. op. cit.

[54] —. Aspectos da história econômica do café. *Revista do Instituto do Café de São Paulo*. jan. 1940.

[55] — . *A evolução industrial do Brasil*. São Paulo, Empresa Gráfica da Revista dos Tribunais, 1939.

[56] Furtado, Celso. *The economic growth of Brazil*. Berkeley and Los Angeles, University of California Press, 1963. Trata-se de uma tradução de *Formação econômica do Brasil*, que foi publicado em 1959.

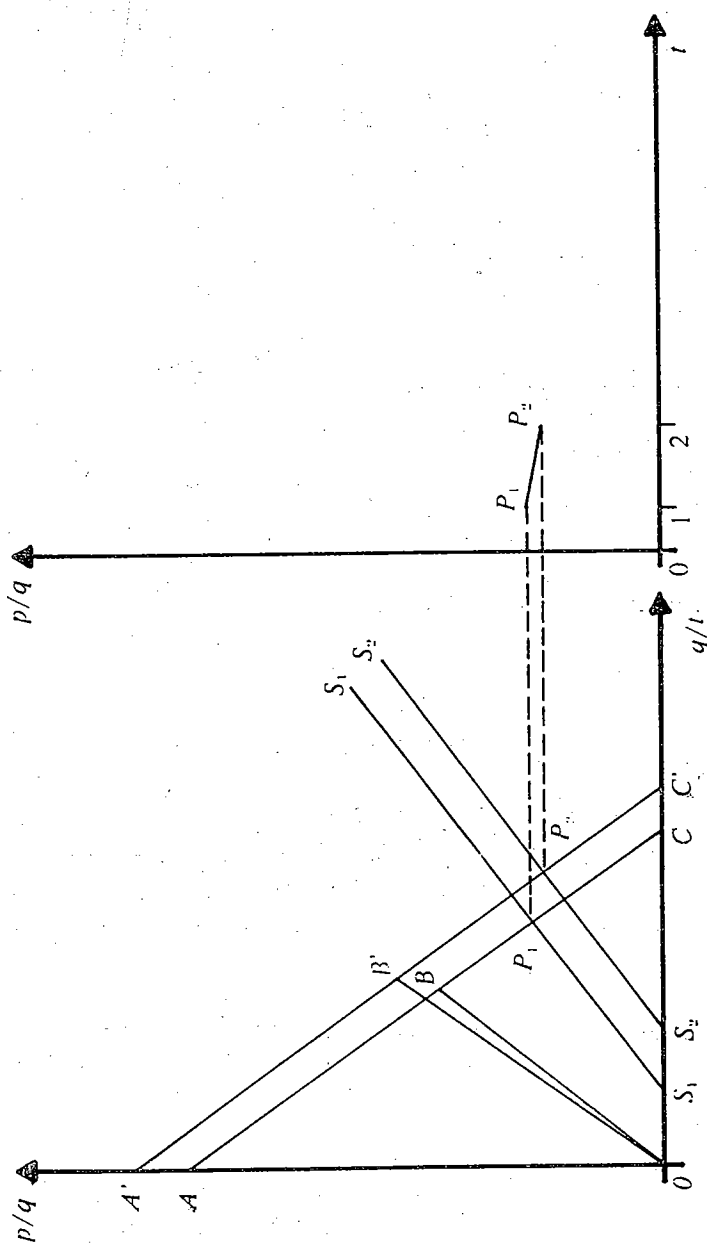
Brasil, acabara a "dependência" dos mercados externos, alcançando-se uma transformação totalmente inesperada. A compra dos estoques excedentes de café para posterior incineração, durante o Governo Vargas, representara importante medida anticíclica, com significativos resultados sobre a renda nacional, em proporções que nem mesmo os países industrializados haviam alcançado. Os deficits resultantes do programa de suporte da cafeicultura tiveram efeitos multiplicadores na renda nacional, evitando os efeitos da depressão. Esta a razão de, no caso brasileiro, a intensidade e a duração da crise de 1929 terem sido menores que em quase todo o mundo. Com a rapidez da recuperação, uma boa parte dos recursos aplicados na política cafeeira foi canalizada para novas atividades industriais, cuja lucratividade relativa havia sido substancialmente melhorada. Em trabalho posterior, Werner Baer[57] afirmou que uma outra fonte importante de recursos, com efeito multiplicador sobre o investimento industrial, fora o programa de hipotecas rurais conhecido como Reajustamento Econômico.

Outro ponto importante da teoria estruturalista refere-se ao comércio internacional e procura modificar a teoria tradicional. Prebisch dividiu a economia mundial em duas partes: o "centro", produzindo especialmente artigos manufaturados, e a "periferia", cuja tarefa, na divisão internacional do trabalho, seria produzir alimentos e matérias-primas para o centro.[58] De acordo com a CEPAL, os ganhos do comércio eram mal distribuídos entre essas duas partes, por força de uma tendência secular das relações de troca, desfavorável aos países da periferia.

A base analítica da teoria estruturalista do comércio internacional pode ser expressa pela figura 1. Supondo que ABC seja a curva típica da procura de um produto primário, medindo-se no eixo dos *Y*, o preço unitário (p/q) e no eixo dos *X*, a quantidade por unidade de tempo (q/t) e que *B* é o ponto médio de AC, a procura será inelástica em relação ao preço, em todos os pontos do segmento BC. Suponha-se também que a oferta desse produto seja S_1S_1. Um aumento de recursos ou outras causas provocam um deslocamento da curva S_1S_1 para S_2S_2. Uma vez que esse deslocamento verifica-se no trecho de inelasticidade-preço, do segmento da curva da procura, o aumento da produção resulta no declínio da receita das exportações. Ainda que, ao mesmo tempo, tivesse havido um aumento da renda nos países industriais, o que na figura 1 equivaleria a um deslocamento da curva ABC para A' C', o preço exportação seria P_2 — depois do deslocamento da oferta — que ainda é inferior a P_1. A segunda parte da figura 1 mostra a tendência declinante dos preços dos produtos primários, na teoria estruturalista do comércio internacional.

57 Baer, Werner. *Industrialization and economic development in Brazil.* Homewood, Illinois, Richard D. Irwin, 1965.

58 Prebisch, Raul. op. cit.

Figura 1. A Teoria Estruturalista

Essa tendência desfavorável poderia ser compensada pela transferência dos benefícios provenientes do progresso técnico nos países do centro (industrializados) para os da periferia. Outra forma de compensação seria por meio do fluxo de capitais e mão-de-obra para a produção industrial nos países da periferia. No entender da CEPAL, porém, dificilmente ocorreriam tais compensações. Em primeiro lugar, porque o progresso tecnológico tem sido absorvido pelos próprios países industrializados: tanto os arranjos oligopolistas do mercado, como os sindicatos operários fortes impõem a retenção desses benefícios, negando-se a transferi-los aos países da periferia. Em segundo lugar, porque o fluxo de capitais e mão-de-obra para os países da periferia não têm sido em volume que permita a compensação da tendência declinante dos preços dos produtos primários. Comprovados esses dois argumentos, os países exportadores de produtos primários estariam condenados à deterioração de suas relações de troca.

Aceita a teoria estruturalista do comércio internacional, dela decorreriam duas implicações. A primeira é que se imporiam medidas de natureza econômica, com o propósito de evitar que aumentasse o desnível entre os países industrializados e os exportadores de produtos primários. A segunda é que o "desequilíbrio externo" tenderia a aumentar na América Latina, por força de um crescimento mais lento da receita de exportação, relativamente ao da procura de produtos manufaturados.

A solução proposta pela CEPAL era pois substituir o desenvolvimento "extrovertido" pelo de tipo "introvertido", ou a modificação do fator fundamental do crescimento: "A procura *externa* de produtos básicos não mais tem razão de ser e deve ser substituída pela procura *interna*..."[59] Conseqüentemente, ao setor exportador deveria ser dado o único encargo de fornecer as divisas necessárias à importação dos bens essenciais. A indústria nacional deveria substituir os produtos industriais importados. O protecionismo e os controles de câmbio deveriam ser utilizados sistematicamente para promover a industrialização.

4.2 *Pesquisas sobre história econômica*

A obra de Stein[60] foi uma excelente contribuição para a história econômica do Brasil. Suas conclusões são diametralmente opostas à tese estruturalista dos estímulos provenientes da adversidade. Ao contrário do que se imagina, o desenvolvimento da indústria têxtil brasileira foi um longo processo que teve início na década de 1840. Já em 1890, os industriais de tecidos conseguiam importantes concessões governamentais para a indústria, que se estenderam pelo menos até 1930. Daí em diante, cada vez mais se tornava difícil obter tais concessões, diretamente, tal o número de novos grupos de pressão que lutavam pelos privilégios do Governo. Assim concluía Stein:

"Em virtude da já secular evolução da indústria brasileira de tecidos de algodão, faz-se necessário reexaminar muitas idéias geralmente aceitas a respeito da colocação no tempo das tendências econômicas mundiais e particularmente da industrialização do Brasil. Mais especificamente, certos

[59] Comissão econômica para a América Latina. op. cit. p. XIX.

[60] Stein, Stanley J. *The brazilian cotton manufacture: textile enterprise in an underdeveloped area, 1850-1950.* Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1957.

fatores associados com a industrialização da Europa, da Grã-Bretanha e dos Estados Unidos fizeram-se presentes no Brasil muito mais rapidamente do que é comumente imaginado... Na mesma época em que a indústria e o Governo se fizeram crescentemente interdependentes, a partir de 1890, o que se acentuou com a Primeira Guerra Mundial, com as flutuações cíclicas no período entre guerras e com o desenvolvimento do nacionalismo e centralização burocrática, o mesmo fenômeno se fazia presente no Brasil.

O sucesso do Brasil como grande exportador de matérias-primas não permitiu que muitos observadores do exterior se apercebessem da evolução concomitante e significativa, conquanto mais lenta, da industrialização brasileira... Da elite de agricultores, comerciantes e empresários industriais, e como resultado da integração da economia brasileira na economia mundial, saíram os que adaptaram o capitalismo moderno ao Brasil e os que fundaram as primeiras fábricas de tecidos de algodão numa economia rural."[61]

A interpretação de Stein do processo de industrialização no Brasil é que ela não resultou de surtos esporádicos ligados a estímulos provenientes da adversidade, mas antes de um processo contínuo, ligado desde o seu início à evolução da economia cafeeira. Esse ponto de vista tem ganho um crescente número de adeptos nos meios mais informados, graças à qualidade e quantidade de sua documentação e ao seu excelente apêndice estatístico.

O mesmo ponto de vista de Stein é esposado por Dean em excelente monografia sobre a industrialização de São Paulo.[62] Ele defende uma tese diametralmente oposta a de Furtado, Baer e da CEPAL. De acordo com Dean, a economia cafeeira desempenhou um papel decisivo desde o início do processo de industrialização. Foi precisamente nas épocas das grandes exportações — isto é, entre dois períodos adversos — que a indústria brasileira mais progrediu, por força dos fortes laços que uniam o setor cafeeiro ao industrial, em São Paulo. Era a economia cafeeira que fornecia as divisas para a importação de equipamentos, ao mesmo tempo que assegurava o mercado consumidor para os produtos industriais. Ademais, graças ao maior uso do crédito e da moeda na economia cafeeira, a industrialização beneficiou-se desse setor já monetizado, que atraía a mão-de-obra mais especializada, de outras regiões do País e até mesmo da Europa, como foi o caso da economia cafeeira paulista. Foi também a economia cafeeira que propiciou a construção das estradas de ferro — infra-estrutura econômica e social indispensável ao surgimento da indústria.

Dean acentua ainda a importância do extraordinário aumento e diversificação das importações, propiciado pelas exportações do café, para a ampliação do mercado de produtos manufaturados. Esses mesmos argumentos são usados por Hirschman e Peláez.[63] Já Furtado subestimou a importância do aumento das importações, sob a alegação de que se tratava de artigos supérfluos destinados à aristocracia rural. Na verdade, porém,

61 Id. ibid. p. 186-7.

62 Dean, Warren. *The industrialization of São Paulo, 1880-1945.* Austin, Texas, University of Texas Press, 1969.

63 Peláez, Carlos Manuel. Capital formation in Brazil, 1920-1951, *Journal of Economic History,* Dec. 1965.

as importações propiciaram a diversificação do consumo no Brasil, criando assim as condições para a produção nacional. Além disso, as organizações importadoras de São Paulo constituíram importante fonte de espírito empresarial, comercialização e crédito para a indústria paulista. Dean comprova com farta documentação da época, não ser verdadeira a idéia freqüentemente repetida de que a aristocracia rural do café não mostrara interesse pela indústria, anteriormente a 1930. A "burguesia rural do café" e os imigrantes europeus trazidos a São Paulo, graças à economia cafeeira, foram, desde muito cedo, a principal fonte do empresariado e do capital para a industrialização.

Na verdade, a tese do progresso pela adversidade de Furtado pode ser analisada, como o fez Leff, em função do "efeito diversificação da demanda" e do "efeito restrição das importações". No entender de Leff, o que é importante avaliar, durante os períodos adversos, é o efeito líquido de ambos, sobre o crescimento. A evidência empírica levantada por Dean, para o período da Primeira Guerra Mundial, deixa transparecer que o efeito restrição das importações superou o da diversificação da demanda no Brasil, se é que este último foi significativo. Ainda que tenha de fato ocorrido alguma alteração no mercado de artigos manufaturados, "foi praticamente impossível aumentar a capacidade de produção industrial, para fazer face a essa procura".[64] A maior parte do aumento de produção ocorrido foi alcançada graças ao maior número de horas de trabalho, fusões e reorganizações. Não foram fundadas fábricas novas para a produção de novas linhas de produtos, como seria de esperar da tese defendida pela CEPAL. O que se verificou de fato, durante a guerra, foi a entrada do Brasil no mercado de exportação de tecidos, com a suspensão do abastecimento proveniente dos países industrializados envolvidos no conflito. Assim, o efeito do período adverso das duas guerras foi a abertura de novos mercados no exterior, valendo-se a indústria têxtil brasileira da capacidade ociosa anteriormente existente, sem que se possa, portanto, concluir que tivesse havido investimentos substanciais para a expansão, como afirmam Furtado, Baer e a CEPAL.

Annibal Villela coligiu substancial documentação estatística sobre a influência da Guerra, e da economia cafeeira, no processo de industrialização do Brasil.[65] Seus dados comprovam a tese de Dean de que as importações de bens de capital, cimento e aço — de que dependia a quase totalidade da formação interna de capital fixo — caíram drasticamente durante a guerra. Ademais, a maior parte do desenvolvimento ocorrido naquela ocasião deveu-se ao aumento das exportações de tecidos e produtos alimentícios, em substituição aos países industrializados envolvidos no conflito. Villela demonstra ainda que o censo industrial de 1919 foi mal interpretado. O aumento de 44,6% no número de estabelecimentos industriais durante a Primeira Guerra Mundial consistiu de pequenas unidades fabris que contribuíam com apenas 26,3% do valor da produção industrial. As fábricas de mais de 100 operários, de que dependia a maior parcela da produção industrial, tinham sido instaladas durante o período 1905-13,

64 Dean Warren, op. cit., p. 104.

65 Villela, Annibal Villanova. Surto industrial durante a guerra de 1914/18. *Ensaios econômicos: homenagem a Octávio Gouvêa de Bulhões*. Rio, Apec Editora S.A., 1972.

o que era aliás confirmado pelos indicadores da formação interna de capital fixo (equipamentos, cimento e aço). A conclusão é pois exatamente o contrário da ortodoxia da CEPAL. Não só a industrialização coincidiu com o período de prosperidade da economia cafeeira, como também processou-se durante uma fase de preços estáveis.

A contribuição de Buescu[66] à história econômica do Brasil é das mais valiosas, especialmente no que tange à metodologia da pesquisa,[67] que depende das três etapas cronológicas de qualquer estudo da História: a pesquisa extensiva da documentação e dados estatísticos; a sintetização de toda essa documentação e material estatístico numa explicação coerente; e a integração da realidade econômica coligida nas duas primeiras etapas, com os demais elementos sociológicos e culturais. Grande parte dos pesquisadores da história econômica brasileira concentrou seus esforços na terceira etapa, esquecendo-se das duas primeiras. Em muitos casos, o que se objetivava, aparentemente, era a comprovação, a qualquer custo, de uma tese preconcebida, que precisava ser apresentada como a "realidade brasileira".

Buescu apoia-se substancialmente nas idéias do eminente historiador econômico francês, Prof. Frédéric Mauro. De acordo com a sua definição, a história econômica consiste inicialmente na utilização da teoria e da estatística e na explicação dos aspectos significativos do passado. Assim sendo, ela tem de partir dos aspectos quantitativos, para então incorporá-los à teoria econômica.

Entre as várias pesquisas de Buescu, ressaltam as que se concentraram na economia cafeeira, política cambial e inflação, no século XIX,[68] contrapondo-se à interpretação de Celso Furtado sobre os efeitos da inflação no fortalecimetno da aristocracia do café, no século XIX. Segundo essa interpretação, que chegou a ser quase universalmente aceita, a inflação brasileira seria um mecanismo pelo qual a oligarquia rural defendia seus interesses. A depressão nos países industrializados provocava uma queda do preço internacional do café e de outros produtos primários exportados pelos países não industrializados. Os cafeicultores reagiam com a depreciação cambial, para evitar a redução de seus rendimentos. Com o encarecimento das importações daí resultantes, os efeitos da crise nos países industrializados eram assim suportados exclusivamente pelos demais setores da economia. Com isso, o bem-estar dos ricos estaria sendo mantido às expensas do padrão de vida dos pobres. Essa tese alcançava dois efeitos preconcebidos: os países ricos transfeririam a crise cíclica aos países subdesenvolvidos e, dentro destes últimos, os exportadores e os proprietários de terras transfeririam a crise importada dos países ricos para as classes operárias e campesinas. Ninguém, contudo, preocupou-se em efetuar qualquer verificação empírica dessa tese tão sonora quanto materialista. Outros

66 Buescu, Mircea. *História econômica do Brasil: pesquisa e análises.* Rio, Apec Editora S.A., 1970; — . Um capítulo da inflação brasileira. *Verbum,* dez. 1970; — . e Tapajós, Vicente. *História do desenvolvimento econômico do Brasil.* Rio, A Casa do Livro Ltda., 1969.

67 Buescu, Mircea. *História econômica do Brasil: pesquisa e análises.* Rio, Apec Editora S.A., 1970.

68 — . op. cit. e Um capítulo da inflação brasileira. *Verbum,* dez. 1970.

sociólogos e historiadores chegavam mesmo a acrescentar uma atmosfera de luta de classes e essa suposta conspiração dos ricos contra os pobres.

As pesquisas de Buescu, contudo, demonstraram que a manutenção dos preços internos do café, por meio da depreciação cambial, somente ocorreu em reduzido número de casos. Além disso, a queda dos preços de exportação, por força de uma recessão no exterior, era sempre acompanhada de uma baixa dos preços de importação. Assim, o que se deveria medir era o comportamento da relação de trocas e esta, ainda que acusasse fortes oscilações, não demonstrava qualquer tendência significativa. Ademais, pesquisas recentes demonstram que a economia brasileira era muito menos dependente do comércio exterior, no século XIX, do que comumente se imaginava. Finalmente, Nathaniel Leff demonstrou com suas pesquisas, em apoio de Buescu, que as explicações de caráter imperialista ou de economia dependente, para o atraso relativo do desenvolvimento econômico brasileiro, carecem tanto de base teórica como empírica.

Uma das melhores análises já realizadas sobre a "teoria dos ciclos de exportação" de Simonsen, posteriormente adaptada aos objetivos da escola estruturalista da CEPAL, encontra-se na excelente obra de Stein[69] sobre os efeitos do surto cafeeiro no Vale do Paraíba do período 1850-64 e do declínio iniciado após 1880, selecionando como amostra o município de Vassouras. Ainda que seja uma pequena amostra, é extremamente útil o estudo dessa micro-região, no que respeita às origens da prosperidade, natureza do sistema social que se desenvolveu na cafeicultura, causas do declínio da economia baseada no café (e sua transferência para São Paulo) e o efeito do surto de progresso na economia da região e do País.

Um dos trabalhos mais sérios sobre história econômica brasileira, no que respeita tanto à análise quanto à pesquisa é a obra da eminente historiadora brasileira Nícia Villela Luz.[70] Em virtude do período escolhido, tornou-se o estudo mais importante sobre as origens da estrutura industrial do Brasil. Comparável em profundidade à obra de Stein,[71] adquiriu maior importância, graças ao fato de ter abordado um tópico mais amplo, como todo o setor industrial, ao invés de apenas o setor têxtil abordado por aquele.

A obra de Nícia Villela Luz descreve as principais características do pensamento brasileiro da época, no que respeita à industrialização e as medidas fundamentais que foram postas em prática para estimulá-la. É impressionante a riqueza e variedade de sua documentação básica. Suas conclusões podem ser resumidas como se segue: os esforços iniciais de industrialização foram prejudicados pela política fiscal do Segundo Império — que favoreciam a agricultura às expensas da indústria — e pelos interesses comerciais da Inglaterra, dificultando a implantação de medidas protecionistas em nível adequado; o nascente nacionalismo econômico já defendia a proteção tarifária, a nacionalização das matérias-primas e a

69 Stein, Stanley J. *Vassouras: A brazilian coffee county, 1850-1900*. Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1957.

70 Luz, Nícia Villela. *A luta pela industrialização do Brasil*. São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1961.

71 Stein, Stanley J. op. cit.

substituição das importações; a política cambial foi um dos fatores de maior importância no processo de industrialização, até que Murtinho criou a tarifa "ouro", com propósitos mais fiscais que protecionistas, mas que resultaram, na prática, na primeira medida estimulante de caráter fiscal para a indústria brasileira; e, finalmente, houve outros instrumentos de política que estimularam a industrialização no Brasil, tais como a isenção tarifária, empréstimos industriais, subsídios à produção e, em alguns casos, proteção direta.

Sua conclusão final é que a política de industrialização está longe de ser um fenômeno posterior à Segunda Guerra Mundial, como foi afirmado por muitos, inclusive Baer.[72] A obra da Prof.ª Villela Luz demonstra a necessidade de encarar em larga perspectiva histórica o processo de desenvolvimento econômico do Brasil.

4.3 *Comércio, industrialização e desenvolvimento*

Neste capítulo pretendemos sintetizar a extensa pesquisa realizada no Brasil desde o fim da Segunda Guerra Mundial, sobre os efeitos das políticas de comércio exterior na industrialização e no desenvolvimento da economia brasileira. As primeiras análises de caráter teórico devem-se a Celso Furtado, Werner Baer, Maria da Conceição Tavares[73] e outros economistas de orientação estruturalista. Cumpre, porém, salientar que os pontos de vista apresentados nessas contribuições divergem em muitos aspectos, inclusive no que respeita à qualidade da análise. Baer, por exemplo, conquanto influenciado por algumas idéias da CEPAL, manteve-se bastante independente. Muitos destes pontos de vista foram postos em dúvida pelos chamados *revisionistas,* entre os quais se destacam Leff e Huddle. Georgescu-Roegen foi responsável por uma terceira fase da discussão, propondo-se a reformular o estruturalismo.[74] Finalmente, analisaremos os modelos estagnacionistas da substituição das importações construídos por Baer, Maneschi, Furtado e Lopes e duas contribuições metodológicas importantes de Bergsman, Morley e Smith. Discutiremos também, brevemente, a importância dos investimentos estrangeiros, no desenvolvimento econômico do Brasil.

Werner Baer foi um dos primeiros economistas de alto nível de formação profissional a dedicar-se, com profundidade e extensão, à análise da evolução da economia brasileira.[75] Conquanto não se possa considerá-lo um estruturalista, esposou uma boa parte das idéias da CEPAL. Essa tendência se faz particularmetne sensível no que respeita às origens da industrialização brasileira, que ele considera como resultado de um propósito deliberado, somente depois de 1945. Até então, afirma, teriam havido alguns surtos esporádicos de industrialização oriundos das dificuldades de

[72] Baer, Werner. op. cit.

[73] Id. ibid.; Tavares, Maria da Conceição. The growth and decline of import substitution in Brazil. *Economic Bulletin for Latin America,* Mar., 1964; Lessa, Carlos, Fifteen years of economic policy in Brazil. *Economic Bulletin for Latin America,* Nov. 1964.

[74] Georgescu-Roegen. O impasse da inflação estrutural e desenvolvimento equilibrado. Ver neste número.

[75] Baer, Werner. op. cit.

importação causadas por influências adversas provenientes do exterior: "foi somente durante a década de 1950 que os responsáveis pela política econômica se decidiram pela necessidade de mudarem a longo prazo a estrutura da economia brasileira por meio da industrialização, e daí em diante, os instrumentos de política econômica foram usados mais conscientemente no sentido de dirigir a economia naquela direção".[76] O desconhecimento do que já havia sido feito no passado tem muito em comum com Celso Furtado[77] e Raul Prebisch.[78] Em trabalho subseqüente, Werner Baer e Isaac Kerstenetzky[79] apresentaram alguma comprovação estatística que aparentemente confirmava a tese dos períodos adversos, com ênfase no período da Grande Depressão, concluindo que naquela ocasião se havia alcançado importante transformação estrutural.

A análise do surto econômico do pós-guerra é também de natureza predominantemente estruturalista. Os recursos que financiaram a industrialização tiveram sua origem no setor agrícola de exportação. Fora a transformação da teoria da divisão internacional do trabalho que criara a necessidade da industrialização. Um conjunto de medidas, especialmente o controle de câmbio e o protecionismo, conduziram ao surto de industrialização, caracterizado por substancial integração vertical e rápida substituição de manufaturas importadas. Teria, outrossim, ocorrido um efeito não deliberado de reação em cadeia de novas substituições de matérias-primas e semimanufaturas anteriormente importadas, o que, por sua vez, acelerou ainda mais o processo de industrialização.

Baer reconhece também que nos primeiros anos do processo inflacionário brasileiro teria havido alguma poupança forçada, por meio da redistribuição de renda dos consumidores em geral, e assalariados, em particular, para os investidores. O investimento estrangeiro contribuiu no mesmo sentido, da mesma forma que a atuação do BNDE, com relação à infra-estrutura econômica, contribuiu também para acelerar a industrialização e o crescimento.

Não teria havido maior interesse em estimular a industrialização em setores de custos competitivos. Baer chega mesmo a argumentar que teria sido impossível selecionar indústrias em termos de vantagens comparativas. Preocupa-lhe, contudo, a crescente crise cambial da primeira metade da década de 1960 e admite que, cada vez mais, se faz necessário o desenvolvimento de exportações industriais competitivas, para substituir as fontes habituais de divisas de exportação.

Em trabalho mais recente,[80] Baer defende duas teses importantes: a primeira é que o desenvolvimento da indústria do aço no Brasil forçou, por meio de um "efeito de repercussão", a aceleração do desenvolvimento

76 Id. ibid. p. 192.

77 Furtado, Celso. op. cit.

78 Prebisch, Raul. op. cit.

79 Baer, Werner & Kerstenetzky, Isaac. *Patterns of Brazilian economic growth.* Monografia apresentada à Conference on the Next Decade of Latin American Development, Cornell University, Apr. 20-22, 1966. Mimeogr.

80 Baer, Werner. *The development of the Brazilian steel industry.* Nashville, Tenn., Vanderbilt University Press, 1969.

econômico do país; e a segunda é que no caso brasileiro, a indústria siderúrgica foi estabelecida em termos competitivos.

A análise do crescimento relativo dos setores industriais básicos e do resto da economia é, talvez, uma das maiores contribuições ao estudo da evolução da economia brasileira, na obra de Werner Baer. A recente monografia sobre a siderurgia é um aperfeiçoamento de suas idéias expostas anteriormente. Seu conceito fundamental é a chamada "integração vertical", que define como a maximização do "efeito de repercussão" (reação em cadeia para trás e para frente) na economia do País. Essa maximização seria alcançada deliberada, ou talvez não deliberadamente, por ação governamental. O que importa, porém, em sua opinião, é que todos os caminhos do progresso sejam palmilhados simultaneamente. Daí ser tão importante o desenvolvimento da siderurgia, que no caso considera como um setor chave da atividade líder — a produção industrial.

Baer, aparentemente, inspirou-se no "modelo de expansão do mercado interno" de Nurkse: em face da nova estrutura das relações internacionais, no século XX, seria mais vantajoso para cada País diversificar a atividade econômica, de acordo com as elasticidades-renda internas, ao invés da especialização nas atividades mais competitivas do ponto de vista internacional. Baer apresenta informação empírica de que a elasticidade-renda para o setor metalúrgico básico é elevada, a julgar por uma equação de regressão simples dos metais básicos sobre a renda *per capita,* população e nível de industrialização para um estudo de corte transversal de dois anos, realizado pelas Nações Unidas. Assim sendo, o surto industrial do pós-guerra no Brasil teria partido do tipo de expansão do mercado interno de Nurkse. Um certo número de indústrias foi instalado simultaneamente, com o que se criou um mercado recíproco para os respectivos produtos. Nesse processo de crescimento, a siderurgia teria sido a atividade econômica verdadeiramente dinâmica. Se aceitarmos como certa a comprovação empírica de Baer, o Brasil teria assim diversificado sua estrutura industrial em um grande número de atividades econômicas. É possível que em algumas delas fosse competitivo. Em muitas outras, porém, estar-se-ia estimulando a instalação de indústrias ineficientes. Partindo-se do pressuposto de que, a longo prazo, a expansão do mercado interno deverá enfrentar a concorrência internacional, haveria que considerar a eliminação das indústrias ineficientes. Sabe-se, porém, que os interesses criados dificultariam — senão impossibilitassem — tal eliminação, mas o que é extremamente importante é o desperdício de recursos, por definição escassos. Desviar recursos escassos de setores competitivos — ou que possam vir a sê-lo em prazo razoável — para outros eminentemente não competitivos, implica portanto em verdadeiro desperdício, e parece discutível que essa fosse a mais eficiente forma de expansão. No mínimo, a conclusão a que se pode racionalmente chegar é que esse modelo de crescimento pode retardar a expansão dos setores industriais competitivos, que serão forçados a concorrer com os ineficientes, para a obtenção dos recursos de que carecem.

Werner Baer defende também a tese da proteção à indústria nascente. Até que ela se torne competitiva por força da insuficiência de economias de escala, pode levar muito tempo. Seria pois natural que ela fosse subsidiada até que pudesse beneficiar-se das economias de escala, eliminando-se a proteção por ter-se tornado competitiva. Partindo desse argumento,

Baer conclui que "... é inteiramente possível que um país em desenvolvimento instale uma indústria siderúrgica com *vantagem comparativa*".[81] Mas o que Baer apresenta é uma grande variedade de dados de custos e preços que mostram poder a indústria siderúrgica brasileira chegar muito perto dos padrões internacionais de eficiência — principalmente se a razão coque-aço pudesse ser reduzida, o que depende da eliminação do subsídio à ineficiente indústria nacional do carvão. Mas isso contradiz a sua própria tese de que a industrialização por si só conduz ao progresso, mesmo que não se oriente por critérios de preços e custos competitivos. Se isso é verdade para a indústria siderúrgica, em relação ao carvão, o que não dizer a respeito de todas as demais indústrias que dependem do aço produzido internamente a custos altos, em virtude de proteção ao carvão nacional.

Um outro ponto levantado por Baer é que o Brasil ter-se-ia aproveitado de forma substancial da circunstância do atraso em seu processo de industrialização.[82] O argumento parte do pressuposto de que, com isso, o País se beneficiara do progresso tecnológico mais recente. Conquanto isso seja, em muitos casos, uma verdade evidente, no caso brasileiro não parece ter sido realidade. Mesmo os maiores entusiastas das vantagens provenientes da criação da indústria siderúrgica no Brasil, como é o caso de Peláez,[83] reconhecem que o País deixou escapar essa vantagem. Erros de política econômica, pressões internacionais e de interesses criados no País e a impaciência de setores nacionalistas tiveram como conseqüência ter o Brasil iniciado a produção de ferro e aço, já neste século, usando a lenha como combustível, o que já havia sido abandonado no mundo inteiro há decênios. A técnica disponível na época, inclusive no Brasil, suas abundantes reservas de minério de ferro e as dimensões de seu mercado interno justificariam plenamente que as usinas siderúrgicas fossem localizadas na costa, trabalhando com base no coque importado da mais alta qualidade, e com os métodos mais modernos de produção. Ao invés disso, contra todas as sugestões e estudos feitos na época, a primeira e segunda usinas foram localizadas no interior, usando inicialmente lenha e posteriormente, já no pós-guerra, carvão nacional, sabidamente de baixíssimo poder calorífico.

Outra contribuição à análise do processo de industrialização do Brasil é o livro de Loeb,[84] preparado na época em que exerceu as funções de assistente do Centro de Econometria, da Fundação Getulio Vargas. Daí, além de uma parte eminentemente analítica sobre a teoria do crescimento equilibrado, dedica o autor uma parte substancial de sua obra à descrição estatística da economia brasileira. Conquanto uma boa parte desses dados tenha sido revista posteriormente, com base em novas estimativas mais aperfeiçoadas, Loeb já havia prestado uma grande contribuição anterior:

81 Id. ibid. p. 164.

82 Id. ibid. p. 167.

83 Peláez, Carlos Manuel. *História da industrialização brasileira.* Rio, Apec Editora S.A., 1972.

84 Loeb, Gustav F. *Industrialization and balanced growth with special reference to Brazil.* Groningen, Netherlands, J. B. Wolters, 1957.

o índice da produção industrial do Brasil para o período 1939-1949.[85] Naquela ocasião, os índices disponíveis tinham sido levantados pela CEPAL[86] e caracterizavam-se por sua metodologia bastante rudimentar.

O ensaio de Joel Bergsman e Arthur Candal,[87] é bem mais recente e segue predominantemente a mesma linha interpretativa dos trabalhos da CEPAL e de Baer, no que respeita à análise da industrialização e desenvolvimento econômico no Brasil. O relativo atraso da industrialização teria sido causado pela elevada lucratividade das lavouras de exportação e pela "estrutura social" inadequada. O progresso provinha dos períodos adversos, com exceção do período mais recente, quando a proteção alfandegária, os investimentos governamentais diretos e os subsídios aos investimentos se constituíram, pela primeira vez, em política industrial. Bergsman e Candal levantam, contudo, alguns pontos importantes, em contraposição à linha estruturalista, qual seja o desperdício da ineficiência industrial, causada pela proteção exagerada da indústria nascente e até mesmo das indústrias tradicionais. Sua explicação da queda do ritmo de progresso, no início da década de 1960, segue a mesma orientação estruturalista: impossibilidade de novas indústrias substitutivas de importação, redução dos investimentos estrangeiros, crise política causada pela renúncia do Presidente da República e mudança da ênfase governamental na prioridade da política de industrialização. Tais argumentos têm sido postos em dúvida por Leff[88] em quase todos seus trabalhos sobre a economia brasileira.

Num de seus ensaios, Leff[89] coloca com grande clareza a questão da política de exportação do Brasil e suas conseqüências sobre determinados produtos exportáveis, além do café (cacau, algodão, tabaco, açúcar, peles, madeira, carnes e outros). A significação dessa análise adquire singular importância, por ter sido um caso em que o Brasil se distinguiu substancialmente da maioria dos outros países exportadores de produtos primários.

Seu principal argumento é que a política comercial brasileira discriminava contra a maior parte das exportações de produtos primários, com exceção do café e que a principal causa residiria na sobrevalorização da taxa de câmbio. Além disso, a orientação seguida pela Carteira do Comércio Exterior do Banco do Brasil (CACEX) era a de que somente seriam exportáveis os excedentes da produção sobre as necessidades do mercado interno, o que resultava em verdadeiro desestímulo às exportações. Duas

85 Loeb, Gustav F. Numeros índices do desenvolvimento físico da produção industrial no Brasil 1939-49. *Revista Brasileira de Economia,* mar. 1953.

86 Economic Commission for Latin America. *Economic survey of Latin America.* New York, United Nations, 1951.

87 Bergsman, Joel e Candal, Arthur. Industrialization: past success and future problems. In: Ellis, Howard S. ed *The economy of Brazil.* Berkeley and Los Angeles, University of California Press, 1969.

88 Leff, Nathaniel H. Import constraints and development: causes of the recent declines of Brazilian economic growth. *Review of Economics and Statistics,* Nov. 1967. Ver também o comentário crítico de Bergsman, Joel & Morley, Samuel e a resposta de Leff em *Review of Economics and Statistics,* Feb. 1969.

89 Leff, Nathaniel H. Export stagnation and autarkic development in Brazil, 1947-1962. *Quarterly Journal of Economics,* May 1967.

foram as principais conseqüências dessa orientação: os preços internos resultavam artificialmente baixos, uma vez que as exportações eram desestimuladas de um lado, e, de outro, as alterações da procura no mercado internacional não afetavam as decisões dos produtores brasileiros.

Na opinião de Leff, essa política "autárquica" repercutiu negativamente no desenvolvimento. Inicialmente, porque restringia a produção para exportação, o que, por seu turno, atrasava o crescimento do setor agrícola e, conseqüentemente, da economia brasileira como um todo. Do ponto de vista da política cambial, a estagnação da receita das exportações resultava na contínua desvalorização do câmbio, forçando a elevação das barreiras ao comércio. Daí, em grande parte, a industrialização substitutiva de importações em "muitos setores que não teriam sido competitivos, em condições normais".[90] Esse processo acelerava a industrialização sem aumento das exportações e, por conseguinte, da capacidade de importar. Cada vez mais se agravava o desequilíbrio cambial, levando a novas desvalorizações e ao aumento dos controles do comércio exterior. O processo era cumulativo em seu progressivo agravamento.

Em termos de bem-estar social e econômico, as conseqüências desse crescimento autárquico são altamente negativas. O País não alcançou os benefícios derivados da especialização internacional, o crescimento introvertido tinha de apoiar-se sobre o mercado interno relativamente pequeno e as indústrias jamais podiam alcançar o tamanho ótimo para sua produção econômica.

Posteriormente, quando os estruturalistas e outros analistas passaram a explicar o enfraquecimento do surto de progresso, que caracterizara a segunda metade da década de 1950, como sendo causado pela redução das oportunidades na substituição de importações e pela crise política que se seguiu à renúncia do Presidente da República, Leff levantou a hipótese de que a estagnação do início da década de 1960 seria uma conseqüência das restrições às importações.[91]

A alegação de Leff é que as duas explicações ou eram insuficientes, ou falaciosas. O coeficiente de importação — uma expressão criada pela CEPAL para representar a relação entre as importações e a renda interna — ainda oferecia possibilidades de substituição de importações para a década de 1960, comparáveis às do início da década de 1950.[92] E mais, a evidência empírica mostrava que, no início da década de 1960, continuava o processo de industrialização substitutiva, especialmente no setor da indústria pesada e nas de tecnolgia mais complexa. Quanto à explicação de caráter político — renúncia do Presidente da República — aceita tanto no Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), como por Baer,[93] os argumentos contrapostos por Leff foram os seguintes: em primeiro lugar, os únicos dados que mostram recuo são os dos investimentos estrangeiros

[90] Id. ibid. p. 293.

[91] — . Import constraints and development: causes of the recent declines of Brazilian economic growth. *Review of Economics and Statistics,* Nov. 1967.

[92] Lessa, Carlos. *op. cit.*

[93] Baer, Werner. *Industrialization and economic development in Brazil.* Homewood, Illinois. Richard D. Irwin, 1965.

diretos, que representavam apenas cerca de 3% da formação de capital fixo no Brasil; em segundo lugar, a importação de equipamento industrial manteve-se em nível elevado, tanto em 1961 como em 1962; finalmente, o setor público já era responsável por cerca de 50% da formação de capital fixo, o que tornaria absurda a tese de que a crise política pudesse afetar a própria área de onde ela se originara.

Em contraposição àquelas duas hipóteses, Leff sugeriu que "...os obstáculos ao crescimento da economia brasileira se originariam das dificuldades provenientes do suprimento das importações".[94] Em outras palavras, a redução do ritmo de desenvolvimento teria sido causada pelas dificuldades de importação dos bens intermediários.

A confirmar-se esta hipótese, as implicações dela resultantes seriam da maior importância. O desestímulo às exportações tinha como origem a tese do desenvolvimento "introvertido", defendida pela CEPAL. Para retomar o desenvolvimento, o Brasil teria que diversificar suas exportações, sem o que não poderia importar os insumos indispensáveis à indústria. Este ponto, aliás, já havia sido objeto de sugestão de Baer,[95] que o expunha com a maior clareza.

A tese estruturalista das origens da industrialização brasileira foi também objeto de extensa pesquisa, por parte de Leff,[96] que apoiou suas conclusões em entrevistas que realizou com grande número de produtores de equipamentos, no Brasil.

Em contraposição a Baer,[97] Leff aprofundou-se na análise dos primórdios do processo da industrialização brasileira, buscando determinar os principais fatores que contribuíram para iniciá-lo. Entre outros, destaca a educação, imigração, pesquisa e o próprio desenvolvimento econômico, bem como o espírito empresarial que se orgulhava de realizar projetos cada vez mais ambiciosos. Leff recusa-se a aceitar, taxando de "indiscriminada", a afirmativa de Baer de que "a guerra foi um poderoso estímulo ao processo de industrialização do Brasil, em virtude da drástica cessação das importações". Aprofundando-se ainda mais neste ponto, Leff formulou um critério duplo para a avaliação do efeito líquido de uma pressão externa: "na discussão das conseqüências da limitação do suprimento normal proveniente do exterior, contudo, dever-se-ia distinguir o efeito "diversificação da procura" do efeito "restrição do suprimento".[98] Dada a dependência em que se coloca a indústria da importação de matérias-primas, combustíveis e outros bens intermediários, os períodos adversos poderiam afetá-la seriamente. Nessa mesma posição se colocam Peláez,[99] num de seus ensaios

94 Leff, Nathaniel H. op. cit. p. 497.

95 Baer, Werner. op. cit.

96 Leff, Nathaniel H. *The Brazilian capital goods industry, 1929-1964.* Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1969.

97 Baer, Werner. op. cit.

98 Leff, Nathaniel H. op. cit. p. 13.

99 Peláez, Carlos Manuel. Acerca da Política Governamental da Grande Depressão e da Industrialização do Brasil. *Revista Brasileira de Economia,* jul./set. 1969.

sobre o problema em causa, bem como Leff e Delfim Netto.[100] Em resumo, esse tipo de análise conclui que o aumento da taxa de crescimento provocado pela transferência da procura para os produtores locais, pode ser mais que compensado pela redução do ritmo de crescimento decorrente da diminuição no suprimento de matérias-primas e outros insumos de que depende a indústria nacional.

Como já foi observado anteriormente, a CEPAL[101] explicava a industrialização brasileira do decênio de 1950, em termos de controle de câmbio e protecionismo, e até mesmo intervenção direta do governo. Essa é também a posição de Baer.[102] Leff opõe-se vigorosamente a esse ponto de vista, afirmando: já em 1949 a substituição de importações no setor de bens de capital havia alcançado quase 61% do total da formação de capital fixo; e ademais, "Na década de 1950 a indústria (de bens de capital) expandiu-se rapidamente, a uma taxa superior à do setor industrial como um todo, aumentando sua participação para 75% do total do mercado de bens de capital. Esse crescimento foi conseguido, além de tudo, sem restrições à importação e, até mesmo, num mercado fortemente competitivo como o do exterior, cujos equipamentos eram importados a taxas de câmbio preferenciais, como parte da política geral de desenvolvimento".[103] As conclusões de Leff são, a esse respeito, muito próximas das de Bergsman,[104] que afirmava haver até excesso de estímulos. A diferença entre ambos é que Leff afirma que a indústria praticamente dispensava os estímulos. Daí sua tese contrária à da CEPAL e à de que "...a substituição das importações só pode ser efetivada mediante substancial proteção do governo".[105] O significado dessa assertiva de Leff é ainda mais importante, quando se considera que a indústria de equipamentos é precisamente a que requer a mais "complexa tecnologia". Em sua pesquisa, acentua que foram ignorados pelos estruturalistas alguns fatores da maior importância no processo da industrialização brasileira, que nada tinham a ver com o controle governamental.

Outra conclusão importante da obra de Leff é a que se relaciona com o modelo de desenvolvimento de Celso Furtado, segundo o qual a América Latina teria sido prejudicada pela inelasticidade-renda da oferta de investimentos, decorrente da inelasticidade da oferta de importações, de que dependem fundamentalmente os investimentos internos.[106] Ao considerar

100 Leff, Nathaniel H. & Delfim Netto, Antonio. Import substitution, foreign investiment and international disequilibrium in Brazil. *Journal of Development Studies,* Apr. 1966.

101 Comissão Econômica para a América Latina. op. cit.

102 Baer, Werner. op. cit.

103 Leff, Nathaniel. *The Brazilian capital goods industry, 1929-1964.* Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1969. p. 177.

104 Bergsman, Joel. *Brazil, industrialization and trade policies.* London, Oxford University Press, 1970.

105 Leff Nathaniel. op. cit.

106 Furtado, Celso. *Development and underdevelopment.* Berkeley and Los Angeles, University of Califórnia Press, 1964.

êsse modelo irrelevante para o caso brasileiro, Leff apresenta dados que demonstram, em primeiro lugar, que as importações cresceram mais rapidamente, no período 1945-54, que o produto interno, e em segundo, que, depois de 1955, quando começou a haver dificuldade nas importações, já o processo substitutivo de importações na indústria de bens de capital tinha alcançado o ponto em que somente uma pequena parcela do mercado ainda dependia de importações.

A primeira contribuição importante de Huddle foi um estudo sobre a política cambial brasileira.[107] Já em trabalho publicado posteriormente,[108] critica a política cambial advogada por Celso Furtado,[109] segundo a qual os países subdesenvolvidos deveriam reduzir o "coeficiente de importação", por meio da supervalorização da taxa de câmbio e das restrições às importações. O efeito da desvalorização cambial seria negativo sobre a taxa de crescimento e o caso brasileiro comprovava a tese de que a elevada taxa de crescimento teria sido alcançada graças ao controle do câmbio e às restrições à importação.[110] Baer,[111] contudo, qualifica o argumento de Furtado e o aceita apenas parcialmente.

A conclusão fundamental de Huddle é que "ao contrário do que afirma Furtado, a supervalorização do cruzeiro e os controles seletivos da importação prejudicaram o desenvolvimento econômico do Brasil, ao invés de ajudar".[112] Em sua opinião, uma boa parte das premissas do modelo de Celso Furtado não tinha apoio na realidade, especialmente a que afirmava ser inelástica em relação ao preço e à procura dos produtos brasileiros de exportação, o que desaconselharia a desvalorização cambial. Além disso, a implementação do controle cambial defrontou-se com inúmeros problemas, não previstos na simples enunciação teórica de sua necessidade. O principal deles foi a falta de elementos qualificados na esfera governamental, tanto do ponto de vista profissional como, até mesmo, moral. Por outro lado, a supervalorização da taxa de câmbio, não só discriminava todos os produtos exportáveis, com exceção do café, agravando assim a crise cambial, como também resultava em redistribuição da renda em proveito de determinados importadores, sem qualquer justificativa de caráter social ou econômico.

De acordo com Huddle, ainda que a pura e simples desvalorização cambial corrigisse todos esses problemas que apontou, a política de câmbio

107 Huddle, Donald L. Balanço de pagamentos e controle de câmbio no Brasil & Balanço de pagamento e controle de câmbio no Brasil: eficácia, bem-estar e desenvolvimento econômico. *Revista Brasileira de Economia,* mar. e jun. 1964, respectivamente.

108 — . Furtado on exchange control and economic development: an evaluation and reinterpretation of the Brazilian case. *Economic Development and Cultural Change,* Apr. 1967.

109 Os argumentos empíricos estão em Furtado, Celso. *The economic growth of Brazil.* Berkeley and Los Angeles, University of California Press, 1963. Os argumentos mais teóricos em — . *Development and underdevelopment.* Berkeley and Los Angeles, University of California Press, 1964.

110 Prebisch, Raul op. cit.

111 Baer, Werner. op. cit.

112 Huddle, Donald L. op. cit. p. 284.

ideal para o País seria a de manter uma taxa supervalorizada para o café e outra paritária do poder de compra para todos os demais produtos exportáveis. Com isso, além de se eliminar a discriminação contra estes últimos, estar-se-ia taxando adequadamente os exportadores de café. No que tange às importações, seria preferível adotar-se duas taxas de câmbio: uma geral para as indispensáveis ao desenvolvimento e outra, mais depreciada, para as demais importações. Esse era, em sua opinião, o espírito da reforma cambial de outubro de 1953. O sucesso maior da política cambial após aquela reforma, comparado com o sistema de câmbio anterior, comprovaria aquela tese. A idéia básica por trás desse mecanismo seria o maior apoio sobre as forças do mercado, ao invés de sobre as decisões de caráter administrativo, que não eram da melhor qualidade no Brasil. Contudo, até 1957, quando o sistema começou a ser simplificado, prevaleceu substancialmente a dependência das decisões de autoridades cambiais.

Em ensaio mais recente, Huddle[113] critica as contradições que encontra nas análises de Werner Baer,[114] Celso Furtado[115] e Maria da Conceição Tavares[116] a respeito do processo de industrialização do Brasil no pós-guerra. Basicamente, o ponto de vista dos três analistas é o mesmo: no pós-guerra, pela primeira vez, teria sido posta em prática uma política de desenvolvimento; o modelo escolhido foi o da substituição de importações, em virtude das perspectivas pessimistas das exportações de produtos primários; os principais instrumentos do processo de industrialização teriam sido o controle de câmbio, as restrições à importação, o crédito governamental oferecido às indústrias e as poupanças forçadas provenientes da inflação.

A primeira contradição, segundo Huddle, esposando a opinião de Leff, é a que diz respeito ao processo de industrialização substitutiva. Já em 1939, a indústria brasileira havia mostrado substancial progresso na substituição de importações. No período 1947-53, o Governo não demonstrou grande interesse na industrialização, nem foi bem sucedido a este respeito. Somente a partir de 1953, com o novo sistema cambial, implementado a partir de outubro, e com a implantação do crédito industrial, os resultados começaram a aparecer. A maior parte do investimento fixo a longo prazo era financiada pelo Governo, em face da inexistência de um mercado privado de capitais a longo prazo. De 1953 a 1958, a distribuição do crédito governamental a longo prazo pelos diversos ramos industriais manteve-se, a grosso modo, constante. Foi após 1958 que o crédito fornecido pelo governo concentrou-se em alguns setores da indústria: metalurgia, maquinaria, equipamento de transporte, química e papel. Tais elementos contradizem a tese de Celso Furtado de que o processo de industrialização se havia desacelerado por força da deterioração da relação de trocas, a partir de 1954, e a de Baer, que essa desaceleração teria sido causada pela crise política de 1961.

113 Huddle, Donald L. Reflexões sobre a industrialização brasileira: fontes do crescimento e da mudança da estrutura. *Revista Brasileira de Economia,* abr./jun. 1969.

114 Baer, Werner. op. cit.

115 Furtado, Celso. *Diagnosis of the Braziilan crisis.* Berkeley e Los Angeles, University of California Press. 1966.

116 Tavares, Maria da Conceição. op. cit.

Tanto Baer como Furtado emprestam grande importância à defasagem entre os reajustamentos dos preços e salários. Se não houvesse essa defasagem, não teria ocorrido a poupança forçada. Mas discordam no que tange à época em que cessou esse descompasso: para Celso Furtado foi no decênio de 1950 e para Werner Baer foi no início do decênio de 1960. Na opinião de Huddle, porém, tal defasagem teria sido de pouca importância. O ponto fundamental, a seu ver, foi a maneira extraordinária com que os empresários privados reagiram aos estímulos cambiais. Essa reação teria aumentado a eficiência marginal do investimento. Um dos efeitos fundamentais da inflação brasileira teria sido a redistribuição dos recursos em proveito do Governo, que os emprestava à indústria. Em determinado momento, porém, teria ocorrido uma forte elevação dos custos nos setores subsidiados, o que forçou a concentração vertical das empresas. Em seu modo de ver, portanto, em contraposição ao de Werner Baer, a integração vertical das empresas foi uma solução benéfica do ponto de vista individual, mas contrária aos interesses da economia como um todo.

Prosseguindo em sua análise do processo de industrialização no Brasil, no pós-guerra, Huddle afirma que, a partir de 1958, iniciou-se a redistribuição da renda em proveito da agricultura e dos assalariados, e em detrimento do setor industrial. Foi com o propósito de compensar esse fato que o Governo teria acelerado o programa da indústria automobilística, cujo sucesso tem sido exagerado, por não se levar na devida conta o aumento das importações dos bens intermediários requeridos por aquela indústria e o seu alto custo social para o país.

O ponto básico da argumentação de Huddle é que o programa de industrialização de 1957-8 tem sido superestimado, por não se levar em conta seu elevado custo de oportunidade. Ele argumenta que, se o Governo tivesse continuado a promover um largo espectro de indústrias, ao mesmo tempo que tivesse removido os desestímulos ao setor agrícola, o desemprego, o subemprego e a estagnação teriam sido evitados. Ademais, a elevada dependência do fator capital, por parte das indústrias que foram estimuladas, impediu que os benefícios do progresso assim alcançado fossem também usufruídos pela massa da mão-de-obra não especializada. Ter-se-ia assim agravado a distribuição da renda e aumentado o desemprego urbano. Em suma, a análise de Huddle critica vigorosamente a política de industrialização do governo no pós-guerra.

As causas da estagnação da economia brasileira, no início da década de 1960, foram objeto de vários modelos econômicos. Entre outros, destacam-se os de Celso Furtado[117] e o de Furtado e Maneschi.[118] Baer e Maneschi[119] prepararam um bom sumário dos diferentes pontos de vista conhecidos, com relação a este problema. Eles classificam os argumentos em dois grupos: os de curto prazo, baseados na crise política que se seguiu

117 Furtado, Celso. *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina.* Rio, Editora Civilização Brasileira, 1967.

118 — . & Meneschi, Andrea. Um modelo de simulação de desenvolvimento e estagnação na América Latina. *Revista Brasileira de Economia,* jun. 1968.

119 Baer, Werner e Maneschi, Andrea. Substituição das importações, estagnação e mudança estrutural — uma interpertação do caso brasileiro. *Revista Brasileira de Economia,* jan./mar. 1969.

à renúncia do Presidente da República e os de longo prazo, que partem da análise da política de industrialização substitutiva de importações. Os argumentos de curto prazo foram inicialmente apresentados por Mario Henrique Simonsen,[120] Alexandre Kafka,[121] e parcialmente por Werner Baer.[122] Os de longo prazo foram propostos por Celso Furtado[123] Celso Furtado e Andrea Maneschi,[124] e Maria da Conceição Tavares.[125]

A contribuição de Baer e Maneschi foi um novo modelo de industrialização baseado na substituição de importações, com uma possibilidade de estagnação. O modelo é basicamente do tipo macroeconômico de Keynes-Domar. A premissa fundamental é de que o comércio seja estritamente controlado pelo governo. O processo inicia-se com uma redução da capacidade de importar, seguido pela da procura global, que se concentra na procura de bens importados. Essa redução é porém compensada pelo aumento da procura de bens manufaturados no país. Com o desenvolvimento de um hiato inflacionário do tipo keynesiano, dá-se um aumento nos investimentos, do qual decorre uma expansão da economia financiada pela poupança forçada que elimina o hiato *ex ante* entre a poupança e o investimento. Inicialmente, a procura global em potencial excede a renda gerada pela plena utilização da capacidade instalada, mas ao fim de algum tempo atinge-se um ponto em que a procura potencial é menor do que a oferta potencial, derivada dos grandes investimentos anteriores. Inicia-se assim um novo processo continuado de criação de capacidade ociosa, e a menos que sejam tomadas medidas adequadas, a economia entra em estagnação.

Baer e Maneschi apresentam alguns dados em defesa da tese de que já se teria iniciado o processo de estagnação no Brasil. Tais dados mostram a existência de uma elevada proporção de capacidade ociosa. De acordo com os autores, o problema fundamental estaria no baixo nível da renda e em seu ritmo lento de crescimento. Para retomar o desenvolvimento, há que promover profundas reformas estruturais. Conquanto se possam pôr em prática muitas medidas que não exigem transformações estruturais, muito provavelmente elas não serão suficientes para resolver o problema básico, tal a sua complexidade. Baer e Maneschi são contudo extremamente cuidadosos, ao afirmarem que ainda se faz necessário muita pesquisa para explicar as tendências de longo prazo da economia brasileira.

120 Simonsen, Mario Henrique. *A experiência inflacionária no Brasil.* Rio, Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais, 1964.

121 Kafka, Alexandre. The Brazilian stabilization program, 1964-66. *Journal of Political Economy*, Aug. 1967, Supplement. Os trabalhos de Kafka e de Simonsen são discutidos mais adiante, no capítulo sobre a inflação.

122 Baer, Werner. op. cit.

123 Furtado, Celso. *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina.* Rio, Editora Civilização Brasileira, 1967.

124 — . & Maneschi, Andrea. Um modelo de simulação de desenvolvimento e estagnação na América Latina. *Revista Brasileira de Economia,* jun. 1968.

125 Tavares, Maria da Conceição. op. cit.

O Prof. Georgescu-Roegen[126] é responsável pelo enriquecimento dos modelos estruturalistas. Ele incorporou dois pontos básicos ao modelo estruturalista fundamental de Perroux. O primeiro tem como origem sua contribuição feita há mais tempo à teoria dos preços, segundo a qual a *acumulação* é essencialmente diferente da *desacumulação*. É muito mais fácil juntar o capital e a mão-de-obra para construir um edifício, por exemplo, do que reconverter o mesmo edifício aos seus componentes originais, se fosse isso possível. Da mesma maneira, a natureza da *inflação* é inteiramente distinta da *deflação,* porque esta última pressupõe a destruição. O segundo ponto de Georgescu-Roegen parte da premissa de que a industrialização da América Latina se concentrou na produção de bens supérfluos, em contradição à tese schumpeteriana do desenvolvimento dos países industrializados. Assim sendo, desenvolvimento sem inflação somente poderá ser alcançado por meio de drástica reestruturação da produção industrial, em favor dos bens de consumo genérico, isto é, os que podem ser adquiridos pelas classes assalariadas.

Com base na contribuição de Georgescu-Roegen, Francisco Lafaiete de Pádua Lopes[127] criou um modelo teórico de estagnação relevante para o Brasil. O modelo de Pádua Lopes pressupõe dois tipos de bens de consumo: *bens supérfluos* consumidos *exclusivamente* pelas classes superiores e *bens básicos* consumidos *exclusivamente* pela classe trabalhadora. Ele introduz a seguir uma "função de estrutura da produção" que dá a distribuição entre os dois tipos de bens de consumo. Na primeira fase, o suprimento de bens supérfluos é menor do que os lucros das classes proprietárias e o suprimento dos bens básicos excede a folha de salários. Essas diferenças são compensadas pelo comércio internacional. Na segunda fase, adotam-se políticas substitutivas de importações, reduzindo-se as possibilidades de importarem-se bens supérfluos. Ao fim de algum tempo, o surto industrial caracteriza-se por uma "função específica de distribuição de produção", isto é, o suprimento dos bens básicos praticamente não se altera, enquanto que aumenta substancialmente o dos bens supérfluos, até que se alcançe o ponto em que os lucros das classes proprietárias igualem a procura dos bens supérfluos e a folha de salários iguale a procura dos bens básicos. Devido a vários fatores, como por exemplo o longo período de gestação dos investimentos, é muito provável que esse ponto de equilíbrio seja ultrapassado.

Atinge-se assim a terceira fase, a que Georgescu-Roegen chamou "impasse estrutural". Tanto os lucros das classes proprietárias como a folha de salários ultrapassam o suprimento dos bens supérfluos e básicos, respectivamente. Inicia-se a estagnação acompanhada de inflação. Não se consegue inverter essa situação, porque os preços dos bens supérfluos são predeterminados, o que torna rígidas as lucratividades relativas entre os dois setores industriais. Nessa situação, que o Brasil teria atingido no início da década de 1960, na opinião de Pádua Lopes, a única saída seria uma política de desenvolvimento equilibrado. Um simples esquema de redistribuição

126 Georgescu-Roegen. O estrangulamento — inflação estrutural e o crescimento econômico. *Revista Brasileira de Economia,* mar. 1968. Essas idéias foram posteriormente desenvolvidas em um ensaio mais amplo, que é republicado neste número.

127 Pádua Lopes, Francisco Lafaiete de. Subsídios à formulação de um modelo de desenvolvimento e estagnação no Brasil. *Revista Brasileira de Economia,* abr./jun. 1969.

da renda não seria suficiente. Ele teria que ser complementado por medidas drásticas de redistribuição da produção.

Outra contribuição importante no particular foi a de Bergsman,[128] que focaliza várias questões importantes da política econômica brasileira, do passado e do futuro. Os breves capítulos históricos são fundamentalmente baseados nas já antiquadas teses dos períodos adversos e, por isso mesmo, não merecem maiores comentários. Na discussão de suas conclusões, é importante assinalar sua análise e interpretação da política seguida no passado recente e suas críticas à respectiva orientação.

Em sua opinião, a política comercial brasileira de estímulo à industrialização no pós-guerra pode ser resumida por suas três principais características. Em primeiro lugar, o desnível entre as taxas de câmbio aplicáveis às importações e às exportações objetivava estimular a substituição de importações e desestimular as atividades exportadoras. Em segundo lugar, a estrutura da proteção era de molde a oferecer pouca ou nenhuma proteção para as matérias-primas, alguma proteção aos bens intermediários e de investimento e elevada proteção aos bens finais de consumo. Conseqüentemente, a substituição das importações foi bem mais sensível neste último setor do que nos outros dois. Ademais, releva salientar que foram precisamente as indústrias que já haviam alcançado maior desenvolvimento, ao fim da Segunda Guerra Mundial, as que receberam maior proteção. O resultado foi uma substancial diminuição da eficiência nesses setores mais favorecidos. Finalmente, enquanto os produtos manufaturados no País eram altamente protegidos, os demais podiam ser importados a baixo custo. Essa circunstância distinguia o caso brasileiro do dos demais países subdesenvolvidos.

O ponto alto da contribuição de Bergsman está nas críticas que apresenta a essa orientação. Inicialmente, a proteção das indústrias já estabelecidas no país contribuiu para aumentar a ineficiência do setor industrial. Apesar de rudimentares, as estimativas disponíveis para o custo da proteção indicam que ela "não teria sido necessária para estimualr a maior parte da substituição de importações que se alcançou no Brasil."[129] Parece fácil conjecturar que o Brasil teria promovido muito mais o seu bem-estar social, se não tivesse descurado tanto o investimento na infra-estrutura social e econômica. Finalmente, seguindo a linha de pensamento da teoria tradicional do comércio, Bergsman argumenta que os subsídios teriam sido mais eficientes que a proteção, conquanto admita que a administração de um programa de proteção é muito mais exeqüível do que a de um programa de subsídios. Não obstante, é muito mais fácil mudar ou eliminar o programa de subsídio do que o de proteção.

Finalizando, Bergsman reconhece que um programa de industrialização era indispensável ao desenvolvimento de um país tão vasto como o Brasil, mas acrescenta que a estrutura e o nível de proteção estiveram longe do que seria ideal. Apesar de já se ter conseguido muito, à guisa de correção, Bergsman sugere que alguma liberalização das importações seria altamente desejável:

"A indústria brasileira, no ponto a que chegou, seria muito mais capaz de prosperar e continuar a expandir sem excessiva proteção, do que há 15

[128] Bergsman, Joel. op. cit.

[129] Id. ibid. p. 179

ou 20 anos atrás. A reforma tarifária de 1967 avançou substancialmente no sentido de criar no Brasil uma economia relativamente aberta. Há que continuar a fazer alguns retoques, mas não duvido que seja benéfico a longo prazo, maior redução na proteção, juntamente com maior progresso na infra-estrutura, organização do mercado distribuidor etc."[130]

Sem dúvida, este é um conselho que deveria ser devidamente considerado pelos responsáveis pela política econômica brasileira.

Morley e Smith[131] ofereceram uma importante contribuição metodológica para a avaliação da substituição de importações, cuja medida se fazia habitualmente pelo coeficiente Chenery: relação entre as importações e a oferta global. Esse coeficiente, porém, omite uma parte substancial do problema, especialmente no que tange à procura intermediária, isto é, as "importações implícitas" na produção substitutiva. Quando um produto final é importado, nele se incluem produtos intermediários, para sua fabricação, que deveriam ser computados também na oferta global, quando já produzidos no país.

A aplicação dessa técnica ao caso brasileiro foi efetivada com base na tabela de insumo-produto para 1959, construída pela Universidade da Califórnia, em colaboração com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Morley e Smith mostraram que as estimativas anteriores subestimaram a substituição de importações no Brasil. Este é o caso da maioria dos países que já produzem bens intermediários e tal omissão pode ser importante para a política econômica do governo.

Finalmente, a pesquisa econômica no Brasil, após a Segunda Guerra Mundial, dedicou substancial atenção ao fluxo dos investimentos estrangeiros privados. Gordon e Sommers[132] são responsáveis por uma excelente análise dos investimentos norte-americanos no Brasil. Outro trabalho, no particular, é a monografia de José Garrido Torres e Denio Nogueira,[133] estudando a experiência das empresas de capital misto nacional e estrangeiro, como parte de um grande projeto multinacional da Universidade de Colúmbia. Em suas linhas gerais, esses trabalhos mostram que boa parte da legislação restritiva dos investimentos estrangeiros diretos, baixada nos decênios de 1930 e 1940, não chegou a ser executada. A parte dessa legislação que foi posta em prática resultou benéfica para os interesses tanto do Brasil como do exterior. O ponto fundamental parece ter sido o desestímulo às filiais de empresas estrangeiras e em favor das subsidiárias. Com isso, transferiram-se para a justiça brasileira as questões legais que pudessem ocorrer, criando-se assim um clima mais favorável para as operações de empresas com interesses estrangeiros. A política cambial adotada a partir de 1953 foi decisiva para a industrialização, que se acelerou a partir da segunda metade do

130 Id. ibid. p. 181.

131 Morley, Samuel A. & Smith, Gordon W. On the measurement of import substitution. *American Economic Review*, Sep. 1970.

132 Gordon, L. & Grommers, E. *United Sates manufacturing investment in Brazil.* Cambridge, Mass., Harvard Business School, 1962.

133 Torres, José Garrido & Nogueira, Denio. *Joint international business ventures in Brazil.* N. York, Joint International Business Ventures, Columbia University, 1969. (Country Studies, 11).

decênio de 1950, financiada em grande parcela por investimentos estrangeiros.

Num âmbito mais amplo, mas incluindo o Brasil, releva mencionar o relatório de uma comissão mista instituida pela CEPAL-OEA[134] sobre os investimentos estrangeiros na Área Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC). Nesse relatório, mostra-se que o investimento estrangeiro direto, na América Latina, concentrou-se na mineração e na indústria manufatureira, abandonando os setores tradicionais como transporte e serviços públicos. Também conclui que a liberalização do sistema cambial ocorrido na década de 1950 foi importante para o aumento do influxo de capitais estrangeiros e sugere uma série de medidas importantes para o reforço dos capitais nacionais da área, sem o recurso às restrições anteriores aos investimentos provenientes do exterior.

4.4 *Inflação, moeda e política econômica*

Uma das principais características da economia brasileira no pós-guerra foi o desequilíbrio inflacionário. O ritmo de elevação dos preços acelerou-se substancialmente na segunda metade do decênio de 1950 e primeira do de 1960, até o início do programa de estabilização em 1964. Essa questão foi estudada com grande profundidade e extensão, por economistas brasileiros e estrangeiros. Neste capítulo, examinaremos os principais trabalhos divulgados, iniciando pelos estudos da inflação brasileira e o programa de estabilização, seguindo-se uma análise dos trabalhos sobre a política e o mercado monetário e finalizando com a discussão dos estudos sobre a política econômica em geral.

Mario Henrique Simonsen[135] é o autor de um dos trabalhos clássicos de pesquisa sobre a economia brasileira e que teve profunda influência intelectual, tanto no Brasil como no exterior. O Prof. Georgescu-Roegen,[136] por exemplo, considerou "admirável" a análise geométrica da política salarial que Simonsen formulara para o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), cujo capítulo transcreveu no aludido trabalho.[137]

Simonsen afirma que a inflação é uma constante no Brasil, pelo menos desde a Independência. Não obstante a escassez das informações disponíveis, é relativamente fácil considerar que os deficits orçamentários tinham sido a principal causa do processo inflacionário. Esse desequilíbrio agravara-se durante a Segunda Guerra Mundial, em virtude da redução das importações e o conseqüente superavit no balanço de pagamentos. Desde então, com a quase única exceção do período 1947-9, o ritmo de elevação dos preços oscilou em torno de 17% ao ano, até 1958. A inflação galopante iniciou-se em 1959, quando o Governo abandonou o programa de estabilização Roberto

[134] Krieger-Vascena, Adalberto; Nogueira, Denio; Piñera, Jose & Bohan, Merwin L. *Relatório do grupo de consultores CEPAL-OEA: investimento privado na Área Latino-Americana de Livre Comércio.* Trad. do original em inglês, em separata, *Revista do Conselho Nacional de Economia,* nov./dez. 1962.

[135] Simonsen, Mario Henrique. op. cit.

[136] Georgescu-Roegen. op. cit.

[137] Veja-se mais adiante a discussão de um outro trabalho de Simonsen.

Campos-Lucas Lopes, até que a extrapolação geométrica da inflação, no primeiro trimestre de 1964, indicava a taxa anual de 144%. Esse foi o ano em que o Governo revolucionário assumiu o poder.

Com a sua definição do processo inflacionário como uma "revolução de aspirações crescentes", Simonsen demonstra a importância que empresta aos fatores sociopolíticos. Esse mesmo ponto já havia sido acentuado várias vezes pelo Prof. Eugenio Gudin: a inflação tem origem na tentativa de dividir o "bolo" social em um número de fatias maior que o todo. Devido ao "efeito-demonstração" — sugerido por Ragnar Nurkse em suas famosas conferências no Instituto Brasileiro de Economia — as classes mais baixas exigem benefícios sociais que excedem o aumento de produtividade da economia. Paralelamente, inspirado pela revolução das aspirações crescentes, o governo também procura aumentar sua parcela no produto social, com o propósito de acelerar a formação de capital e o desenvolvimento. Nestas condições, de acordo com o modelo Nurkse-Gudin-Simonsen, a essência da inflação estaria no problema da distribuição da renda causado pelo efeito-demonstração. A origem desse conflito estaria nas peculiaridades culturais e políticas do Brasil.

Na opinião de Simonsen, existem algumas "causas diretas" da inflação brasileira. Do lado da procura, identificam-se os deficits do governo e aumento do crédito ao setor privado, como responsáveis pela maior parte do crescimento dos meios de pagamento. Do lado dos custos, o fator fundamental seriam os reajustamentos salariais, de vez que a atividade comercial teria um papel relativamente passivo. Simonsen considera praticamente impossível medir a influência dos fatores da demanda e dos custos no processo inflacionário, em face das deficiências existentes nas estatísticas sobre os salários.

Nos dados que apresenta, Simonsen mostra uma tendência ligeiramente ascendente da velocidade de circulação, concluindo que, a curto prazo, a experiência brasileira se assemelharia muito a um modelo da teoria neoquantitativa da moeda. Vários fatores teriam impedido uma aceleração maior da velocidade de circulação e o primeiro e mais importante objetivo da política antiinflacionária seria a redução do ritmo de crescimento dos meios de pagamento. Para que um programa de estabilização pudesse ser bem sucedido, fazia-se mister combinar medidas de controle dos fatores da demanda e dos custos. A maior causa do fracasso do programa San Thiago Dantas-Celso Furtado foi a impossibilidade de controlar os dois tipos de fatores.

Em sua análise do setor monetário, Simonsen chegou à conclusão de que o aumento do coeficiente de liquidez do público (meios de pagamento/moeda em poder do público) havia sido uma das maiores causas do aumento dos meios de pagamento. Esse aumento teria sido causado por uma alteração da preferência do público em favor dos depósitos bancários. Conquanto essa modificação de hábitos estivesse intimamente ligada ao desenvolvimento do sistema bancário, em grande parte ela deve ter-se originado na ansiedade com que os bancos procuravam atrair todos os tipos de depósitos.

Com base em análise da influência das autoridades monetárias na criação e esterilização da moeda em circulação,[138] é possível concluir que a causa do aumento da circulação monetária estaria no excesso de aplicações

138 Peláez, Carlos Manuel & Nogueira, Denio. *Instituições, política e teoria monetária* (a ser publicado) contém um capítulo dedicado a esta análise.

sobre os recursos disponíveis. Esse excesso consistiu, especialmente, na crescente pressão do Tesouro Nacional, em concorrência com a atividade privada, forçando o contínuo aumento das aplicações das autoridades monetárias, acima dos recursos que lhes eram propriciados pela política de controle de câmbio e de preços do café.

Referindo-se às distorções causadas pela inflação, Simonsen conclui que o papel do sistema de preços na destinação dos recursos disponíveis foi grandemente prejudicado. A experiência brasileira da coexistência da inflação e desenvolvimento só pode demonstrar, em sua opinião, que a inflação esteve longe de cooperar para o objetivo primordial de um crescimento ideal.

Outra contribuição importante de Simonsen foi na formulação da estratégia da estabilização. O principal objetivo era a desaceleração da alta dos preços, paralelamente à retomada do desenvolvimento. Para isso, cumpria combinar medidas que afetassem as pressões da demanda e dos custos, sem o que não se eliminaria o "fator distribuição". Por outro lado, a política monetária não deveria restringir demasiadamente o crédito ao setor privado, com o que o desenvolvimento seria afetado.

A orientação geral seguida pelo PAEG foi eminentemente gradualista, em oposição ao tratamento de choque advogado pelo FMI, dando origem ao que Campos designou de "ponto de vista eclético". Fundamentalmente, consistiu na redução gradual do deficit orçamentário, conjugação das políticas fiscal e monetária, controle de política salarial e realismo na política de crédito ao setor privado, ou seja, o aumento do crédito na mesma proporção do crescimento dos meios de pagamento.

Analisando a questão dos lucros ilusórios causados pela inflação, Werner Baer e Mario Henrique Simonsen[139] apontaram dois efeitos negativos: distorção das decisões de produção e investimento, ao nível da empresa, a distorção das contas nacionais. Com base em amostra de empresas industriais, comprovam estatisticamente a existência de lucros ilusórios por força de insuficiência das depreciações dos equipamentos no período 1958-62, quando a taxa da inflação se acelerava. Mais evidentes ainda são os lucros ilusórios quando se avalia o custo de reposição dos estoques e manutenção dos recursos de caixa e capital de giro em termos reais. As distorções provenientes da insuficiência das depreciações afetam as estimativas da formação líquida de capital fixo, da mesma forma que a questão do custo de reposição de estoques tem influência nesse importante item da taxa global de investimentos. Em certo ponto de sua análise, Baer e Simonsen sugerem que as empresas deveriam usar o seu lucro contábil para aumentar o capital de giro, sob pena de, se o distribuíssem, estarem "comendo o seu próprio capital". Essa conclusão, porém, é recusada pelo Prof. Georgescu-Roegen:

"Esse argumento é contraditório em si mesmo: as empresas brasileiras estariam assim realizando o milagre de comer o bolo sem diminuí-lo. O erro dos autores está em raciocinarem como se os empréstimos a juros baixos cessassem subitamente. É precisamente em virtude de a inflação permitir que esses empréstimos prossigam ininterruptamente, que os 'lucros ilusórios' passam a ser tão reais como qualquer fenômeno existente na realidade.

[139] Baer, Werner & Simonsen, Mario Henrique. Profit ilusion and policymaking in an inflationary economy. *Oxford Economic Papers*, jul. 1965.

De fato, esta é, substancialmente, a forma pela qual os principais beneficiários desse estado de coisas levam a parte do leão da renda desviada".[140]

A análise do fenômeno inflacionário no caso brasileiro teve como conseqüência importante a formação da chamada "escola de inflação de custo" em São Paulo. Os economistas que desenvolveram essas idéias definiram-se como situados a meio-caminho entre os que atribuíam maior influência à inflação da demanda e os que atribuíam influência predominante às inelasticidades e aos fatores estruturais. A importância dessa escola advém do fato de advogarem a mudança das medidas de combate à inflação, sob pena de agravamento do desemprego e redução do ritmo de progresso.

O primeiro e mais importante trabalho nessa linha de pensamento é a monografia de Delfim Netto, Pastore, Cipollari e Carvalho.[141] O estudo inicia-se pela formulação de um modelo simplificado de crescimento e da análise dos seus fatores, concluindo que a inflação é uma característica dos países como o Brasil. Os autores alegam que a relação capital/produto é o fator tecnológico mais importante na determinação do crescimento *per capita*, da mesma maneira que o fator econômico de maior peso é a taxa de investimentos. Esta determina o crescimento da renda *per capita*, dada uma relação capital/produto e uma taxa de crescimento da população. O atraso relativo dos países subdesenvolvidos é explicado pelo círculo vicioso da pobreza: em virtude do baixo nível da renda *per capita*, a taxa de investimento é diminuta e essa mantém baixo o nível da renda *per capita*.

O modelo construído pela "escola de S. Paulo" baseia-se em duas premissas institucionais: uma classe empresarial dinâmica (isto é, incentivada pelo lucro) e um sistema político aberto. Os empresários são levados a investir fortemente, quando descobrem a elevada lucratividade das oportunidades de investimento. Os trabalhadores, influenciados pelo efeito internacional de demonstração, pressionam por um consumo maior e mais diversificado. As pressões advindas desses dois setores levam a um aumento dos preços, causado pela rigidez da oferta, a curto prazo. Uma vez que esse processo se inicia, ele auto-acelera-se pelo aumento do crédito, pela pressão governamental e pelos investimentos de infra-estrutura. Assim, um país com as características institucionais acima descritas, mostra uma tendência inflacionária natural, tanto mais sensível quanto maior for o esforço contrário à mobilização dos recursos para os investimentos, indispensáveis ao aumento da produção de bens e serviços.

Após essa colocação inicial do problema, Delfim Netto *et alii* constroem um modelo global do processo inflacionário brasileiro, consistindo de dois importantes fatores de demanda — o deficit orçamentário e a inflação de crédito — e dois fatores de custo: reajustamentos salariais e desvalorização cambial. O movimento tem início no deficit do governo, financiado pela emissão de papel-moeda. Os meios de pagamento crescem por meio do multiplicador do sistema bancário, provocando a elevação dos preços, por força da velocidade-renda da moeda. Nesse ponto, tem início o mecanismo de propagação.

140 Ver o ensaio do Prof. Georgescu-Roegen, neste número.

141 Delfim Netto, Antonio; Pastore, Affonso Celso; Cipollari, Pedro & Carvalho, Eduardo Pereira de. *Alguns aspectos da inflação brasileira*. São Paulo, Editora Gráfica Piratininga, 1965.

Uma das fontes da propagação é causada pelas pressões do setor privado, quer sob a forma de inflação de crédito, com conseqüências diretas sobre a criação dos meios de pagamentos e sobre o nível de preços, quer sob a forma do aumento da velocidade de circulação da moeda, que também afeta os preços. Seguindo-se ao aumento dos preços, inicia-se a pressão para o reajustamento dos salários, que por sua vez representa novo impulso sobre o nível de preços. Com isso, altera-se a paridade do poder de compra da moeda, donde se origina a pressão sobre as importações estimuladas pelo efeito demonstração. Como as exportações crescem lentamente, segue-se a depreciação cambial e o novo efeito sobre o nível de preços, iniciando-se nova fase do movimento cumulativo.

Conquanto a escola de São Paulo saliente que esse movimento é auto-sustentado e cumulativo, uma vez que a partida é dada, justo é assinalar que os seus autores reconhecem que "sem o aumento dos meios de pagamento o processo deverá perder sua taxa de expansão".[142]

Os autores testaram seu modelo econometricamente, por um processo semelhante ao de Harberger:[143]

$p_t = a_o + a_1 m_t + a_2 c_t + a_3 w_t + a_4 A_t$, onde

p_t é o aumento dos preços,

m_t é o aumento dos meios de pagamentos,

c_t é o aumento dos custos em cruzeiros das importações

w_t é o reajustamento dos salários, e

A_t é a expectativa da taxa da inflação.

Os problemas de um modelo desse tipo foram assinalados por Baer[144] em sua análise da controvérsia sobre as causas da inflação. Inicialmente, tais causas têm características de relação circular. Quando a inflação é duradoura existe substancial colinearidade entre as variáveis que a determinam. Ademais, ainda segundo Baer, os aumentos da circulação monetária podem ter origem em causas sociológicas da maior importância, que não devem ser postas de lado. Reconhece, porém, que é extremamente útil ao economista conhecer a interação das variáveis mensuráveis do processo inflacionário.

Na análise do modelo, as principais funções foram consideradas em termos anuais e semestrais, bem como levaram-se também em conta os preços setoriais. As estimativas em base anual mostraram um elevado coeficiente de explicação (0,93). Somente a variável salarial não foi significativa. A função estimada permite boas previsões. O coeficiente de explicação para uma função incorporando somente a variável meios de pagamento foi de 0,798; acrescentando o preço em cruzeiros das importações, o coeficiente aumentou para 0,873; com o acréscimo da variável de aceleração, ele

[142] Id. ibid. p. 22.

[143] Haberger, Arnold C. The dynamics of inflacion in Chile, In: Christ, Carl F. *et alii* ed. *Measurement in economics: studies in mathematical economics and econometrics*, Stanford, Stanford University Press, 1963.

[144] Baer, Werner. The inflation controversy in Latin America: a survey. *Latin American Research Review*, Winter, 1967.

atingiu 0,927. A estimativa para a_1 foi 0,617 e para a_2 foi 0,159. A conclusão é que a maior parte da elevação dos preços seria explicada pela taxa de crescimento dos meios de pagamento, o que é o mesmo que afirmar ser possível atenuar o ritmo da inflação, se se reduzisse o ritmo de crescimento da moeda, sem contudo estancá-la.

A estimativa, com base nos dados semestrais, mostrou um coeficiente de explicação de 0,75. A variável salarial passou a ser significativa, com o coeficiente 0,113. Essa estimativa semestral daria melhor base a teoria da inflação de custo, que foi ainda mais reforçada com a descoberta de um significativo efeito salarial para o índice de preços industriais, tanto anual como semestral. Falharam todas as tentativas de estimar uma função-procura do dinheiro, do tipo Friedman, para explicar o comportamento dos preços. Os fatores do custo parecem exercer importante papel, mas os fatores monetários são indiscutivelmente os determinantes fundamentais. Os autores de São Paulo concluem assim que somente as políticas monetária e fiscal seriam insuficientes para deter a inflação, porque o fator custo contribuiria para continuar a propagação do processo inflacionário.

Delfim Netto, Pastore, Cipollari e Carvalho apontam duas causas importantes do deficit orçamentário. Primeiro, o processo do "desenvolvimento derivado", isto é, a necessidade de ampliar e diversificar os serviços do Governo, para apoiar o desenvolvimento dependente de tecnologia estrangeira e, segundo, a baixa produtividade do serviço público, exigindo maiores despesas que o normal. Daí sua premissa de que o processo inflacionário inicia-se com o aumento da circulação monetária causada pelo deficit governamental. Na opinião dos autores, a única solução está no controle do deficit orçamentário, o que aliás foi o ponto fundamental da política econômica dos governos da revolução, desde 1964, como acentua Ellis.[145]

A escola de São Paulo atribui aos reajustamentos salariais características de causa e efeito da inflação; a desvalorização tem como principal efeito a elevação dos preços internos. Essa elevação determina uma queda dos saldos ociosos de caixa, acelerando a velocidade-renda da moeda que, por sua vez, reflete-se no aumento dos preços.

Essa interdependência dos fatores determinantes do processo inflacionário — muito bem apontado, aliás, pela escola de São Paulo — parece sugerir que a política de combate à inflação só pode ser bem sucedida se resultar de ação combinada em todas as frentes.

Em sua análise do programa brasileiro de estabilização, Kafka[146] refuta os argumentos estruturalistas, afirmando que, com a crescente produtividade da mão-de-obra no Brasil, é praticamente dispensável o estímulo dos preços ascendentes com o objetivo de criar poupanças forçadas. A inflação não promoveu o aumento da participação dos lucros na renda nacional e até mesmo dificultou a entrada da poupança estrangeira para financiar novos investimentos. Finalmente, o crescimento da participação do investimento privado fixo no PIB não foi significativo. O aumento da formação de capital deveu-se, em grande parte, à compra dos excedentes do café. Em sua opinião, o programa de estabilização de 1964-7 caracterizou-se principalmente pela re-

145 Ellis, Howard S. Corrective inflation in Brazil, 1964-1966. In: Ellis, ed. *The economy of Brazil.* Berkeley and Los Angeles, University of California Press, 1969.

146 Kafka, Alexandre. op. cit.

moção das distorções provocadas pela inflação (gradualismo), usando para isso instrumentos de ação nas áreas da oferta, renda, preços e procura.

No que se relaciona com a oferta, um dos maiores problemas enfrentados pelo País foi a errática configuração das safras. Enquanto que a de 1965 foi abundante e, por isso mesmo, ajudou o programa, a de 1966 foi pequena e prejudicial ao equilíbrio dos preços. Como o governo preferiu acumular reservas, ao invés de compensar as limitações a curto prazo do suprimento, com as importações, agravou-se a crise inflacionária. A liberalização das tarifas alfandegárias foi insuficiente e tardia, como medida compensatória.

As maiores dificuldades enfrentadas pelo programa ocorreram no campo das políticas de renda e preços, em virtude de conotações sociopolíticas. A política salarial foi planejada com o objetivo de somente permitir o reajustamento do salário real com base na média dos pontos máximos e mínimos anteriores, acrescidos do aumento da produtividade. A política de preços agrícolas foi grandemente prejudicada pelos erros de previsão da safra do café.

Com relação ao contrôle da procura, visou-se a reduzi-la pela diminuição do deficit orçamentário e do controle do crédito. As medidas de caráter fiscal foram muito bem sucedidas, mas as de caráter monetário foram bastante dificultadas pelo comportamento imprevisível da agricultura.

Relativamente à política monetária, Kafka afirma que até 1965 ela havia exercido um papel passivo e residual. Mas a partir do segundo semestre de 1966, depois de estarem controladas as pressões provenientes do deficit orçamentário, reajustamentos salariais e da política de preços mínimos da agricultura, a ação governamental concentrou-se na política de crédito. Grande parte dos objetivos do programa de estabilização foi assim alcançada em meados de 1966, chegando a haver queixas generalizadas contra a escassez de crédito e a elevação da taxa de juros. Os resultados só não foram mais palpáveis em virtude das menores safras agrícolas e da expansão ocorrida no primeiro semestre de 1966, por força da influência negativa da política do café correspondente à safra 1965-6 e da política expansionista de vários Estados da Federação.

Kafka afirma ainda que não houve propriamente retração de crédito em 1966, como foi alegado, mas antes uma mudança em sua estrutura. A política monetária buscou reduzir o apoio às companhias de financiamento, estimulando sua substituição pelos bancos que foram autorizados a receber depósitos a prazo, sobre os quais não incidiam os depósitos compulsórios no Banco Central. Procurava-se então reduzir o custo do dinheiro, o que demonstra, ao contrário do que era freqüentemente afirmado, que teria havido flexibilidade na política monetária.

Comentando o ensaio de Kafka, Shaw[147] apóia o seu ponto de vista de que a interpretação estruturalista da inflação brasileira carece de validade. Em suma, Shaw afirma que, no caso do Brasil, "a inflação não estimulou a poupança mas antes distorceu sua utilização".[148] Contudo, discorda da posição geral assumida por Kafka, que deu demasiada ênfase aos fatores não

[147] Shaw, Edward S. Coment. *Journal of Political Economy*, August, 1967, Supplement.

[148] Id. ibid. p. 634.

monetários, tratando da política monetária em termos residuais. A argumentação de Kafka teria dado mais atenção ao mercado creditício que à estabilidade da função procura do dinheiro.

Howard S. Ellis marcou duplamente sua passagem pelo Brasil. Inicialmente, como chefe da missão da Universidade da Califórnia, que colaborou com o Ministério da Coordenação e Planejamento Econômico do Brasil, no início do governo revolucionário, missão em que foi substituído por Albert Fishlow. Posteriormente, sua contribuição concentrou-se na análise da política econômica do Presidente Castelo Branco,[149] especialmente no que tange à orientação da "escola eclética": o *gradualismo,* ou melhor, a política da *inflação corretiva.*

Ellis apresenta três argumentos principais que, ao seu ver, justificam plenamente a opção gradualista do governo brasileiro no combate à inflação. Em primeiro lugar, o fato de o deficit orçamentário ter sido uma das principais causas da inflação, na época, exigiu que se levasse em conta o tempo que se fazia necessário para pôr em ordem as contas do governo. Segundo, as distorções provocadas pelo processo inflacionário — o sistema bancário, por exemplo, como foi apontado pelo Prof. Simonsen — precisariam ser eliminadas, ou pelo menos atenuadas, para evitar as repercussões negativas sobre toda a economia, se tivesse sido usado o tratamento de choque. Finalmente, no combate à inflação, o governo teve que realizar um verdadeiro realinhamento do sistema de preços. Enquanto uns tinham de ser reduzidos, outros precisavam ser elevados, como era o caso das tarifas dos serviços públicos, salários, as rendas fixas etc. Para que essa "inflação corretiva" possa ser executada, faz-se necessário alongar no tempo a ação antiinflacionária.

É impressionante a riqueza de detalhes com que Ellis analisa cada uma das medidas gradualistas postas em prática, em matéria fiscal e monetária, na política salarial, a correção monetária e o mercado de capitais. Concluindo sua análise, afirma que o governo Castelo Branco tem de ser julgado em função de seus acertos e erros.

"Nestas condições, o julgamento é favorável ao Governo Castelo Branco — na verdade, extremamente favorável, se considerarmos as condições em que se encontrava o País e a qualidade dos governos revolucionários na América Latina. Quando assumiu o poder, em março de 1964, a inflação aproximava-se da taxa anual de 140%; ao fim de seu mandato, a taxa anual da inflação havia caído para 35%, sem que o País tivesse enfrentado um índice alarmante de desemprego. Já haviam sido criadas as bases para a adequada expansão das poupanças e investimentos, inclusive no que tange ao capital estrangeiro. Conquanto ainda não tivesse alcançado o controle monetário, tudo estava pronto para atingi-lo. O sistema fiscal fora racionalizado e aperfeiçoada sua justiça social. Do ponto de vista da estabilidade cíclica, contudo, a política monetária tinha sido muito menos eficaz." [150]

A contribuição de Morley[151] sobre a economia brasileira é enriquecida por sua extraordinária visão do problema político. Sua análise abrangeu

149 Ellis, Howard S. op. cit.

150 Id. ibid. p. 211.

151 Morley, Samuel. Inflation and stagnation in Brazil. *Economic development and cultural change,* jan. 1971.

especialmente o que chamou de "processo de estagnação inflacionária" do período 1962-8, concluindo por afirmar que a aplicação intermitente do controle monetário contribuiu mais para a redução da taxa de crescimento do que da inflação. O comportamento da produção e da circulação monetária no caso brasileiro foi muito semelhante à experiência histórica dos Estados Unidos: a produção reagiu com defasagem às variações da circulação monetária. Em face disso, as restrições monetárias de caráter intermitente dificilmente levariam à estabilidade dos preços. O problema é fundamentalmente político, pois tão logo se inicia a política monetária restritiva, levantam-se as pressões políticas para sua cessação, até que o governo se vê forçado a afrouxar o controle monetário, com a perda parcial dos benefícios alcançados na primeira fase. O resultado é uma seqüência de períodos de estagnação real e crescimento inflacionário. Num ambiente político dessa natureza, a melhor política antiinflacionária seria a que pudesse ser mantida sem maiores oscilações em sua intensidade. Traduzindo em termos políticos para o Brasil, Morley advoga um "lento gradualismo ininterrupto", cuja intensidade deveria ser estabelecida em termos de viabilidade política.

Deve-se a Jan Peter Wogart uma análise sucinta, mas séria, do programa econômico brasileiro implementado a partir de 1964.[152] Seu ensaio é um excelente sumário dos problemas com que se defrontaram os responsáveis por aquele programa: uma elevada taxa inflacionária combinada com a tendência à estagnação. Wogart dá especial atenção às repercussões de longo prazo, decorrentes das reformas postas em prática em 1964 e 1965. O sentido que sua análise sugere é o de que a escola de pensamento econômico que as presidiu é semelhante à que advoga para os economistas a visão larga (*long-view*) e aos políticos a visão imediatista (*short-view*) Wogart sugere que certas reformas estruturais poderiam ser ainda mais radicais, com o propósito de controlar a inflação e estimular o crescimento.

Refere-se especificamente à reforma do Banco Central, dando-lhe ainda mais "independência" e delineando suas funções com maior distinção das do Banco do Brasil. Com isso, poder-se-ia implementar com maior perfeição a política monetária de curto prazo e eliminar os problemas institucionais herdados do passado. Sugere ainda reformas estruturais que aumentassem a produtividade agrícola e, portanto, a renda gerada no setor, para permitir a ampliação do mercado de consumo da indústria brasileira.

Deve-se a Afonso Celso Pastore[153] uma das primeiras tentativas feitas no Brasil de estimar a função-procura do dinheiro no pós-guerra. Sua preocupação fundamental foi a ausência de proporcionalidade no comportamento dos meios de pagamentos e dos preços, no período 1965-7. Os anos de 1965 e 1967 foram caracterizados por grande expansão dos meios de pagamentos, aliada a sensível redução no ritmo de aumento dos preços, ao passo que, o de 1966, ao contrário, caracterizou-se por forte redução no

[152] Wogart, Jan Peter. Mobilizing resources for economic growth: from inflation to tax and debt-asset financing. In: H. Jon Rosenbaum & Tyler, William G. ed. *Contemporary Brazil: issues in economic and political development.* New York, Praeger Publishers, 1972.

[153] Pastore, Affonso Celso. Inflação e política monetária no Brasil. *Revista Brasileira de Economia,* jan./mar. 1969.

ritmo de expansão dos meios de pagamentos, enquanto que os preços acusaram pequena redução no seu ritmo de aumento.

Anteriormente a Pastore, o Prof. Albert Fishlow já havia estimado algumas funções com base em dados anuais para o Brasil, como parte do programa de assistência da Universidade da Califórnia ao Ministério do Planejamento. Pastore preferiu trabalhar com dados mensais, não obstante a dificuldade decorrente da inexistência de estimativas mensais da renda nacional. Tal fato levou-o a criar um método de estimar dados mensais com base nas estimativas anuais. Outra dificuldade com que se defrontou foi a falta de dados apropriados para as taxas de juros, forçando-o a substituí-las pela taxa prevista da inflação. Para a estimativa das formas funcionais de defasagem, Pastore usou o conhecido método de Norlove e, para a antecipação da taxa de elevação dos preços, o método de Cagan-Marshack-Friedman.

Foram usadas várias especificações da procura do dinheiro. Pastore concluiu que a elasticidade-renda, a curto prazo, da procura do dinheiro, é relativamente baixa. Contudo, suas estimativas para a elasticidade-renda, a longo prazo, é maior que 1, do que resultaria ser o dinheiro um bem de consumo de luxo, a mesma conclusão, tão famosa quanto discutida, de Milton Friedman, para os EUA. A análise de Pastore foi, contudo, mais sofisticada que a de Friedman, por não se ter baseado em hipóteses *permanentes* para a renda e a taxa de juros. Além disso, ele teve a precaução de ressalvar que a elasticidade-renda da procura do dinheiro poderia estar sobrestimada, em virtude da autocorrelação dos resíduos e da sua taxa de juros que deveria ser a hipótese mais baixa possível. O resultado final é confirmado pelas estimativas: o efeito da renda real na velocidade-renda é relativamente alto a curto prazo e baixo a longo prazo. Da mesma forma, é possível conjecturar o efeito da taxa de juros sobre a velocidade de circulação.

A seguir, Pastore abandona a hipótese de que a taxa de juros e o nível de renda são exógenos ao modelo da procura do dinheiro, o que o tornou mais realista, não obstante ser impossível estimar quantitativamente as respectivas interações. No máximo, o que se pode fazer é uma análise qualitativa da direção provável dos efeitos de uma variável sobre a outra. O comportamento dos meios de pagamentos e dos preços, para o Brasil, no período 1965-7, foi assim explicado em termos das aludidas interações, da política monetária e de alguns fatores exógenos. Em 1965, por exemplo, a principal causa da redução do ritmo da inflação foi a boa colheita agrícola. Por esse motivo, baixou a taxa de juros determinando uma redução da velocidade-renda. Tal resultado foi, provavelmente, compensado, até certo ponto, por um aumento da renda real.

Em 1966, o Governo decidiu tornar mais rígida a política monetária, com o propósito aparente de consolidar o progresso alcançado na diminuição do ritmo da inflação. Os responsáveis pela política econômica almejavam, provavelmente, alcançar a estabilidade dos preços por meio de uma redução da procura global. As restrições monetárias, contudo, levaram à escassez do capital de giro, que por sua vez elevou a taxa de juros, afetando negativamente os investimentos. Uma colheita menor determinou a elevação dos preços agrícolas. Em conclusão, segundo Pastore, os três fatores combinados — elevação da taxa de juros, diminuição da produção rural e redução da liquidez — determinaram o declínio da atividade econômica, de

que resultou a recessão no final de 1966. Pastore argumenta que o Governo deveria ter tomado medidas fiscais e monetárias compensatórias, para evitar a recessão.

Finalmente, Pastore afirma que o comportamento da economia brasileira, em 1967, foi inteiramente distinto do de 1965. A política econômica do Governo procurava ampliar a procura global, no que foi ajudado por uma boa colheita. As políticas monetária e fiscal buscavam aumentar o crédito para capital de giro, quer por meios do sistema bancário, quer por meio do adiamento do recolhimento do imposto sobre produtos industriais (IPI). Tudo isso combinado resultou na queda da taxa de juros e do ritmo de aumento dos preços, diminuindo a velocidade-renda.

Pouco depois de Pastore, Mario Henrique Simonsen[154] também estimou a função procura do dinheiro no Brasil, partindo de dados anuais. Sua estimativa teve como origem a relação funcional básica de que os meios de pagamento em termos reais dependem da renda real e da taxa prevista da inflação. Os coeficientes estimados tinham o sinal correto e eram significantes, com os R^2 elevados. Contudo, tanto a forma linear como a logarítmica da procura do dinheiro mostraram uma elasticidade-renda inferior a 1, isto é, o dinheiro no Brasil seria um bem de consumo básico. Uma das razões para essa estimativa baixa está na utilização dos dados efetivos de preços, ao invés dos aumentos *previstos*. Por outro aldo, o período 1947-68 caracterizou-se pelo desenvolvimento do mercado monetário e pela criação de vários substitutos do dinheiro. Simonsen argumenta que seria difícil quantificar esses fatores.

Um terceiro fator que pode ser medido é o comportamento da taxa de juros. É praticamente impossível levantar séries razoáveis da taxa de juros para o Brasil. Simonsen preparou uma média ponderada das taxas das letras de câmbio e das taxas de empréstimos dos bancos comerciais e do Banco do Brasil. A introdução de mais essa variável aumentou ligeiramente o R^2, bem como o coeficiente Durbin-Watson. O coeficiente de explicação da taxa de juros tinha o sinal correto, mas muito baixo, o que poderia ser atribuído, provavelmente, aos erros de estimativa da taxa de juros. Houve um aumento no coeficiente da renda e um decréscimo no do ritmo de elevação dos preços. A introdução da nova variável elevou a elasticidade-renda da procura do dinheiro para 0,98, em 1968. A conclusão de Simonsen sobre a baixa elasticidade-renda da procura do dinheiro foi que ela estaria subestimada em virtude de omissões importantes. Ele realizou também uma estimativa com um modelo de ajustamento da liquidez, obtendo resultados semelhantes aos de Pastore.

Na opinião de Simonsen[155] os mercados monetário e de capitais no Brasil foram extremamente afetados por duas leis postas em vigor na década de 1930: a Lei da Usura[156] que estabelece um teto de 12% ao ano para a taxa de juros, sobre empréstimos de qualquer natureza ou prazo, e a que proibia a "cláusula-ouro", isto é, nenhum contrato, no Brasil, poderia conter

[154] Simonsen, Mario Henrique. *Inflação: gradualismo x tratamento de choque*. Rio, Apec Editora S.A., 1970.

[155] —. Inflation and the money and capital markets of Brazil. In: Ellis, ed. *The Economy of Brazil*. Berkeley and Los Angeles, University of California Press, 1969.

[156] Ver Peláez, Carlos Manuel. *História da industrialização brasileira*. Rio Apec Editora S.A., 1972. cap. 3, para uma análise da Lei da Usura.

cláusula da qual resultasse uma obrigação em ouro ou moeda estrangeira. A história do mercado monetário brasileiro, nos últimos 40 anos, caracterizou-se pelos esforços no sentido de contornar essas duas proibições, incompatíveis com o processo inflacionário.

A maior distorção provinha da diferença entre os juros pagos aos depositantes no mercado de dinheiro a curto e médio prazos (normalmente 6% ao ano) e os juros cobrados aos mutuários que, por meio dos mais variados artifícios, chegavam a pagar até 4% ao mês. Daí terem praticamente desaparecido os depósitos a prazo. Ao mesmo tempo, quando o ritmo da inflação chegou ao auge, as taxas reais de juros passaram a negativas e a oferta de poupanças não podia jamais equilibrar a procura de dinheiro no mercado. Os bancos reagiram com a abertura de agências buscando aproximar-se da fonte das poupanças, do que resultou substancial elevação de seus custos.

No mercado de crédito a prazo médio, a Lei da Usura foi contornada por meio das letras de câmbio, cuja taxa anual de juros chegou a 117%. Esses papéis destinavam-se especialmente ao financiamento da indústria de bens duráveis de consumo, que se constitui numa das bases da estrutura industrial brasileira.

Já o mercado de crédito a longo prazo era praticamente inexistente no Brasil até 1964. O maior obstáculo foi sem dúvida a inflação, além da estrutura rudimentar das bolsas de valores. A única fonte disponível para recursos de longo prazo era o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE), e, em menor escala, outras instituições de crédito também governamentais. Essa foi aliás uma das características da história econômica do Brasil: a inexistência do crédito industrial a longo prazo.[157]

A principal conclusão de Simonsen é que um mercado de capital a longo prazo no Brasil só poderia desenvolver-se, em convivência com a inflação, se levasse em conta a instabilidade dos preços. Assim, a instituição da correção monetária foi a única forma válida para permitir o aumento das fontes privadas de recursos a médio e longo prazos.

Christoffersen[158] é responsável por um interessante estudo sobre a atividade bancária no Brasil. Partindo de uma premissa semelhante à teoria histórica do Prof. Rondo Cameron,[159] ele empresta substancial importância ao papel desempenhado pela intermediação financeira nos países subdesenvolvidos. A função dos estabelecimentos bancários assume ainda maior responsabilidade nos países onde não existem bancos de investimentos, como era o caso brasileiro até recentemente. Sua análise parte da estimativa do custo operacional dos bancos, com base em amostra de 21 bancos, da qual

157 Peláez, Carlos Manuel. As conseqüências econômicas da ortodoxia monetária cambial e fiscal no Brasil entre 1889 e 1945. *Revista Brasileira de Economia*. jul./set. 1971.

158 Christoffersen, Leif E. Taxa de juros e a estrutura de um sistema de bancos comerciais em condições inflacionárias. *Revista Brasileira de Economia*, abr./jun. 1969.

159 Cameron, Rondo E. *France and the economic development of Europe*. Princeton, Princeton University Press, 1961; — . *Banking in the early stages of industrialization*. New York, Oxford University Press, 1967; — . *Banking and development: some lessons from history*. New York, Oxford University Press, 1972.

participaram, nas devidas proporções, estabelecimentos bancários de porte grande, médio e pequeno.

Assinala, também, como Simonsen, os males da Lei da Usura de 1933, pela qual a taxa de juros sobre empréstimos foi limitada em 12% ao ano. Com a aceleração do processo inflacionário, os bancos foram obrigados a cobrar uma série de taxas e encargos para substituir os juros, sem contudo conseguirem que o custo real do dinheiro (juros, comissões etc.) fosse positivo, se levada em conta a taxa da inflação. Os malefícios de uma situação desse tipo são óbvios num país em desenvolvimento, onde o capital é um fator escasso, e torna-se necessária uma elevada taxa real de juros, para que os recursos indispensáveis ao crescimento sejam bem aplicados. No entanto, somente durante os programas de estabilização dos preços, conseguiu-se que a taxa real de juros fosse positiva.

A diferença entre os juros pagos pelos mutuários e os recebidos pelos depositantes foi outro problema fundamental na intermediação financeira no Brasil. Com a excessiva lucratividade da atividade bancária, foi possível aos bancos estenderem excessivamente sua rede de agências, o que determinou substancial aumento do seu custo operacional. Os dados disponíveis mostram como o custo elevou-se nos períodos de maior inflação. Esse aumento dos custos teve como conseqüência a diminuição da importância dos bancos em sua função intermediadora, cedendo seu posto a outras entidades financeiras. Daí a necessidade, segundo Christoffersen, de uma profunda reforma do sistema bancário, para torná-lo mais eficiente e estimulá-lo a operar no processo de desenvolvimento.

Deve-se a Syvrud[160] uma das poucas tentativas de analisar a estrutura e a política de juros no Brasil, durante o decênio iniciado em 1960. Ele dividiu o decênio em três períodos: 1960-4, 1964-7 e 1967-70. O primeiro caracterizou-se pela elevação da taxa de inflação em ritmo mais acelerado que o da taxa de juros, resultando daí a taxa real de juros negativa, que prevaleceu durante todo o período. Durante o segundo período a taxa de juros baixou, mas menos rapidamente que o ritmo de desaceleração da inflação. Com exceção das taxas dos bancos comerciais, todas as demais tornaram-se positivas. No último período, conquanto as taxas de juros se tenham mantido estáveis, como o ritmo da inflação reduziu-se moderadamente, as taxas de juros, em termos reais, foram positivas, oscilando entre 10% e 20% ao ano.

Syvrud identificou quatro fases distintas, no que tange à orientação política. No período 1960-5, prevaleceu o teto da Lei da Usura (12%). Nos anos de 1965 e 1966, o Governo resolveu estender ao mercado monetário a possibilidade de corrigir monetariamente o principal da dívida, que já havia sido instituída para os débitos fiscais. No período 1968-70 o Governo criou vários tipos de estímulos aos bancos comerciais, para que eles reduzissem suas taxas. A quarta fase iniciou-se em 1970, quando o Governo decidiu permitir que os bancos comerciais entrassem no crédito ao consumidor, para forçar a baixa dos juros das financeiras.

Syvrud critica o fato de a estrutura do mercado financeiro no Brasil ser caracterizada por vários compartimentos estanques de instituições de crédito

160 Syvrud, Donald. Estrutura e política de juros no Brasil, 1960-70. *Revista Brasileira de Economia*, jan./mar. 1972.

e, portanto, das taxas de juros. Ademais, não tem havido continuidade na política de juros, o que o leva à conclusão de que os resultados alcançados até o presente têm decorrido da redução mais acelerada do que prevista dos preços, do que propriamente da política de juros.

Antônio Chagas Meirelles[161] é o autor de excelente contribuição, no campo da pesquisa monetária, no Brasil. Partindo das elevadas taxas de aumento dos preços, Meirelles procurou determinar o efeito das expectativas dos preços sobre a taxa nominal de juros.

Em sua monografia, faz uma análise tão concisa quanto erudita do chamado "Paradoxo de Gibson", para o qual o autor apresenta duas explicações. O paradoxo resulta do fato de, teoricamente, os preços e a taxa nominal de juros serem correlacionadas inversamente, enquanto que a evidência empírica, freqüentemente, tem mostrado relações positivas entre as duas variáveis. A primeira explicação de Meirellès parte da análise de Keynes, que utilizou modelos dinâmicos do tipo Thornton-Wicksell. A segunda baseia-se em Irving Fisher, que relacionou a taxa nominal de juros à eficácia marginal do capital e à taxa de aumento dos preços, que, como o de Keynes, é também um modelo dinâmico, pelo fato de basear-se nas expectativas dos preços. Fisher concluiu, de suas verificações empíricas, que tais expectativas são influenciadas pelas variações dos preços ocorridas até 20 a 30 anos antes. Nestas condições, ao fim de algum tempo, tanto a taxa nominal de juros como os preços devem variar no mesmo sentido. Friedman e Schwartz, no seu extraordinário trabalho de pesquisa sobre a história monetária dos EUA, encontram elementos factuais que comprovam as conclusões de Fisher.

Meirelles testou indiretamente a hipótese de Fisher-Friedman, por meio da seguinte equação:

$$\frac{dR}{dt} = F\left\{\left[\frac{d\left(\frac{1}{P}\frac{dP}{dt}\right)_t}{dt}\right]\left[\frac{d\left(\frac{1}{P}\frac{dP}{dt}\right)_{t-1}}{dt}\right]\cdots\left[\frac{d\left(\frac{1}{P}\frac{dP}{dt}\right)_{t-n}}{dt}\right]\right\};$$

onde R é a taxa nominal de juros, P é o nível de preços e t é o tempo. A equação foi estimada com dados trimestrais. O resultado confirmou a conclusão de Fisher-Friedman de que as expectativas de preços baseiam-se nas suas variações anteriores, com pesos declinantes. Friedman concluíra também que, numa economia inflacionária, as variações anteriores dos preços incorporam-se mais rapidamente às expectativas dos preços futuros do que numa economia de preços estáveis. A comparação com os resultados encontrados por Meirelles com os dos EUA confirmaram empiricamente suas conclusões.

Conquanto seja relativamente antiga, a contribuição de Spiegel[162] à análise da política de industrialização do Brasil merece ser comentada. Sua proposição fundamental é que o desenvolvimento econômico do Brasil não

161 Meirelles, Antonio Chagas. A expectativa de variações do nível de preços e a taxa de juros: uma análise do caso brasileiro, 1961-1970. *Ensaios econômicos: homenagem a Octávio Gouvêa de Bulhões*. Rio, Apec Editora S.A., 1972.

162 Spiegel, Henry William. *The Brazilian economy: chronic inflation and sporadic industrialization*. Philadelphia, The Balkinston Company, 1949.

eliminou totalmente certas influências do tipo feudal. A industrialização deve ser acompanhada do aumento do poder aquisitivo da massa consumidora, de distribuição razoável da renda, de serviços sociais e sindicatos eficientes, de um mecanismo adequado para os dissídios coletivos, de liberdades civis e do império da lei, sob pena de estimular o imperialismo e outros regimes indesejáveis.

Em sua análise descritiva da evolução da economia brasileira, Spiegel identifica três pontos fundamentais: a) o processo inflacionário crônico no Brasil distorceu e elevou o custo dos investimentos, orientando-os para atividades menos justificáveis. A experiência brasileira demonstra, no seu entender, a falácia da tese de que a inflação cria poupanças forçadas para acelerar o desenvolvimento; b) os salários inusitadamente baixos e a má distribuição da renda no Brasil mantêm baixo o poder de compra dos consumidores, enfraquecendo sua influência sobre a estrutura da produção; e c) os recursos disponíveis têm sido desviados para as atividades exportadoras e para os investimentos, por falta de um mercado consumidor interno de proporções adequadas.

Daí concluir que o Governo brasileiro deveria melhorar as condições de bem-estar geral, com o propósito de ampliar o mercado interno, criando assim as condições indispensáveis à aceleração do desenvolvimento econômico e social.

A grande experiência vivida por Roberto Campos[163] no serviço público brasileiro, especialmente em funções de planejamento, aumenta o valor de sua análise crítica sobre a programação global do desenvolvimento econômico no Brasil. Em sua opinião existem pelo menos três grandes obstáculos que devem ser superados na atividade de planificação. O primeiro deles é o debate sobre a estabilidade e o desenvolvimento. É relativamente generalizada a impressão de que o crescimento e a inflação são fenômenos concomitantes, para não mencionar os que defendem a tese de que a inflação promove o desenvolvimento. A experiência do Governo Castelo Branco mostrou o quanto será difícil, no futuro, repetir-se a integração das políticas monetária e fiscal na programação geral. Com as pressões políticas que se desencadeiam contra as tentativas de estabilização, o que se tem conseguido no Brasil é, no máximo, uma sucessão de "programas de estabilização sem grande entusiasmo" e de "ímpetos desenvolvimentistas", que apenas agravam os problemas monetários, fiscais e os do balanço de pagamentos. O segundo obstáculo é o nacionalismo. A utilização de capitais estrangeiros para complementação dos recursos internos para o desenvolvimento é extremamente dificultada pelo nacionalismo radical. Finalmente, o terceiro e talvez o mais sério é a falta de continuidade da política governamental. O primeiro ato de um novo governo é tentar desfazer tudo que foi alcançado pelo governo anterior. Essa falta de continuidade impede a adoção de medidas de longo prazo, como se verificou recentemente:

"Uma ilustração melancólica de tal fato foi o destino que recentemente se deu ao Plano Decenal. Oferecido pelo Governo Castelo Branco ao Governo Costa e Silva, que assumiu em março de 1967, foi prontamente

[163] Campos, Roberto de Oliveira. A retrospect over Brazilian development plans. In: Ellis, ed. *The economy of Brazil.* Berkeley and Los Angeles, University of California Press, 1969.

arquivado, como parte do esforço de criação de imagem da nova administração..."[164]

Definindo as principais características da economia brasileira no pós-guerra, o Prof. Eugenio Gudin sintetizou-as como sendo: industrialização, inflação e paternalismo governamental.[165] Em sua breve análise do processo de industrialização do Brasil, recusa-se a aceitar a teoria dos períodos adversos. Exemplifica com o período 1902-10, atribuindo o progresso então alcançado à política monetária de Leopoldo de Bulhões, Ministro da Fazenda de Rodrigues Alves. Em sua opinião, tanto as guerras como a Grande Depressão exerceram influências negativas sobre o desenvolvimento econômico do Brasil, o que o coloca claramente entre os revisionistas da história econômica brasileira, com todo o prestígio de sua posição ímpar de criador da profissão dos economistas no Brasil.[166] Além disso, o Prof. Gudin detém ainda a dupla autoridade de ter sido contemporâneo dos principais períodos adversos que se apontam como causadores do processo de industrialização e de ter sido um dos primeiros a criticar os efeitos malignos, para o interesse geral, das políticas de câmbio e comércio exterior, executados com o propósito de promover a indústria no Brasil.

Analisando as muitas distorções causadas pela inflação no pós-guerra, filia-se às idéias de Hans Singer de que a experiência histórica dos países industrializados não confirma a tese da inflação como promotora do desenvolvimento. Ao contrário, a ela se deve debitar o gigantismo do setor público a custo do enfraquecimento do setor privado, reduzindo assim o nível de eficiência da economia brasileira.

No caso do Prof. Gudin, contudo, não parece adequada a expressão "revisionismo", para qualificar sua posição. Em verdade, suas idéias antedatam o próprio início do debate que provocou o aparecimento da escola revisionista do pensamento econômico brasileiro. Assim, como Campos,[167] preferimos designar essas idéias como o "ponto de vista eclético".

A contribuição metodológica de van Rijckeghem[168] ao planejamento econômico no Brasil merece ser citada. Trata-se de uma tentativa de estimar a consistência do planejamento global com a programação setorial, tendo em vista o desenvolvimento equilibrado da economia brasileira. O propósito de sua análise é evitar o desperdício de recursos que advém dos pontos de estrangualmento. Por meio da construção de um modelo de insumo-produto, com coeficientes de elasticidade constantes, van Rijckeghem testou a possibilidade de elevar a taxa de desenvolvimento da economia brasileira para

164 Id. ibid. p. 343.

165 Gudin, Eugenio. The chief characteristics of the postwar economic development of Brazil. In: Ellis, ed. *The Economy of Brazil.* Berkeley and Los Angeles, University of California Press, 1969.

166 Ellis, Howard, S. op. cit. p. XXIV, chama-o de "o reconhecido iniciador da profissão dos economistas no Brasil, senão, muito provavelmente da América Latina".

167 Campos, Roberto. *Reflections on Latin America.* Austin, Texas, University of Texas Press, 1967.

168 Van Rijckeghem, Willy. An intersectoral consistency model for economic planning in Brazil. In: Ellis, *The Economy of Brazil.* Berkeley and Los Angeles, University of California Press, 1969.

7% ao ano. Anteriormente, o modelo macroeconômico construído pelo grupo Universidade da Califórnia — IPEA havia concluído pela possibilidade desse ritmo de progresso, desde que o investimento bruto alcançasse 15%. Van Rijckeghem mostrou que essa taxa poderia ser "consistente" em termos macroeconômicos.

4.5 *Problemas econômicos regionais e recursos humanos*

Uma das melhores fontes de referência sobre problemas econômicos regionais e ao mesmo tempo de história econômica do Brasil é a monografia de Francisco Iglésias,[169] que analisa a política econômica do Estado de Minas Gerais, no período 1835-89. Valendo-se de impressionante documentação, o autor consegue reconstituir, com riqueza de detalhes, as características econômicas de uma importante região do Brasil, durante o Império. Em sua opinião, a importância do período em que concentra sua pesquisa advém do fato de ter sido a época em que se compunha a estrutura política e econômica do Brasil como nação independente e quando se iniciou o curso da história do Brasil.

Iglésias mostra que a política econômica era fundamentalmente favorável à iniciativa privada, em evidente contraste com a política econômica que prevaleceu durante o período colonial. A orientação filosófica do Governo restringia-se ao estabelecimento de medidas e regulamentos básicos e incentivos à iniciativa privada, sem que, em sua opinião, se pudesse caracterizá-la como dentro do espírito do "liberalismo do século XIX".

As pesquisas de Nathaniel Leff[170] sobre as origens do desequilíbrio regional no Brasil merecem destaque. Utiliza-se da análise histórica em apoio de suas conclusões de que o desequilíbrio pode ser explicado em termos da teoria convencional das vantagens comparativas e da teoria recentemente desenvolvida nas áreas monetárias ideais (*optimum currency areas*).

A principal causa do desequilíbrio, em termos de desenvolvimento, entre o Centro-Sul e o Nordeste tem por origem o diferencial das exportações do açúcar e algodão, de um lado, e do café, de outro, no século XIX. As exportações nordestinas dos dois primeiros produtos citados cresceram mais lentamente que as de café, provenientes do Centro-Sul. Paralelamente, o desenvolvimento industrial posterior a 1850 concentrou-se no Centro-Sul, tendo como causa direta o maior mercado consumidor advindo das exportações de café e do maior grau de urbanização. Restaria, assim, explicar as causas do diferencial das exportações.

Leff sugere um novo método para analisar a questão. As vantagens comparativas do café eram muito maiores que as do algodão e açúcar. Nestas condições, a manutenção de um sistema unificado de câmbio para o País como um todo, resultou em maior lucratividade para as exportações de café do que para as exportações nordestinas. A fixação de uma taxa de câmbio que fosse adequada para o café implicava em sua supervalorização para as exportações do açúcar e algodão. Com a lucratividade marginal mais elevada

169 Iglésias, Francisco. *Política econômica do governo provincial mineiro 1835-1889.* Rio, Instituto Nacional do Livro, 1958.

170 Leff, Nathaniel. Desenvolvimento econômico e desigualdade regional: origens do caso brasileiro. *Revista Brasileira de Economia,* jan./mar. 1972.

no Centro-Sul, é natural que os recursos se concentrassem nesta região, em detrimento das demais. Esta nova senda, aberta por Leff, merece pesquisa mais profunda no futuro.

Singer[171] escreveu uma interessante monografia sobre a política econômica adequada ao Nordeste, com vistas à diminuição do diferencial entre a renda *per capita* da região e a do Brasil. A importância de sua contribuição aumenta quando se considera a fama internacional do autor e sua influência na formulação da teoria moderna do desenvolvimento econômico e no pensamento estruturalista.

Em suas linhas mais gerais, o projeto de Singer parte da idéia básica de transferir cerca de 1,7 milhão de habitantes das áreas rurais do Nordeste, sem permitir que a produção agrícola fosse afetada. Ao contrário, seu objetivo seria aumentar a produtividade agrícola em 17,5%, por meio do encaminhamento dessa população, que proviria de áreas não irrigadas, para terras que seriam irrigadas. Quanto ao setor urbano, seu projeto partia de um programa ambicioso de eletrificação, com vistas a empregar 300 mil operários, o que significaria, computadas as pessoas de suas famílias, beneficiar cerca de um milhão de habitantes. Com essas medidas, se reduziria a 20% o diferencial da renda *per capita* da região, relativamente ao Brasil, contra os 55% de diferencial da época em que o projeto foi apresentado.

Albert Hirschman[172] é também responsável por importante contribuição sobre o desequilíbrio regional. Em seu livro *Journeys toward progress*, dedicou um longo capítulo às origens do atraso relativo do Nordeste, suas causas e conseqüências políticas, às linhas de ação para reduzi-lo e à criação e início de atividades da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). Apóia-se predominantemente no Relatório do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste,[173] chefiado por Celso Furtado, e ressalta a luta entre os que chamou de tecnocratas reformistas, tentando atrair investimentos públicos e privados para a região, e a elite conservadora que a dominava.

Hirschman afirmava, em meados de 1962: "O surto de investimentos e grandes reformas sociais estavam começando a aparecer, promovidos e orientados pela mesma instituição, a SUDENE. Esse objetivo duplo estava ainda longe de ter seu sucesso assegurado, contudo, as chances de substancial progresso econômico e social eram maiores que em qualquer outra fase deste século."[174]

O contexto da contribuição de Robock (1964) é o fato de ter o Governo brasileiro reconhecido a necessidade de iniciar uma política econômica de caráter regional, tendo para isso criado instituições — especificamente a SUDENE — para a implementação das medidas que se impu-

171 Singer, H. W. *Estudo sobre o desenvolvimento econômico do Nordeste*. Recife, Comissão do Desenvolvimento Econômico de Pernambuco, 1962.

172 Hirschman, Albert O. *Journeys toward progress*. New York, The Twentieth Century Fund, 1963.

173 Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste. *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste*. Rio, Imprensa Nacional, 1959.

174 Hirschman, Albert O. op cit. p. 91.

sessem. Robock analisa essa nova atitude governamental de vários pontos de vista.

Inicialmente, assinala a necessidade do planejamento global da economia brasileira e, especificamente, do estabelecimento de prioridades de caráter regional. Apresenta ainda argumentos em favor das opções, partindo de critérios preestabelecidos de potencialidade econômica efetiva de cada região, ao invés da pura e simples desigualdade regional. Reconhece as dificuldades decorrentes das pressões provenientes de quase todos os Estados, na concorrência pelos recursos federais. A maior e mais imediata lucratividade dos investimentos no Centro-Sul, contudo, levaria à manutenção ou mesmo ao aumento do desequilíbrio regional, se nada fosse feito. Outro ponto, a seu ver, a ser considerado, seria o adestramento do pessoal necessário ao desenvolvimento de um sistema de planejamento regional. Robock emprestou a maior ênfase ao processo de industrialização do Nordeste. Essa, em sua opinião, deveria ser a maior fonte de empregos para o futuro. Finalmente, acentuou a importância de combinar os benefícios do planejamento centralizado e implementação descentralizada, para tirar o maior proveito possível da política econômica regional.[175]

Em trabalho mais recente, Hirschman[176] assume posição assaz otimista, com relação aos resultados da política de industrialização do Nordeste. Com base em seu conhecimento anterior dos problemas nordestinos, Hirschman conclui que o sistema de incentivos fiscais do artigo 34/18 representa a melhor solução para alcançar-se o objetivo de desenvolver aquela região. Não só o sistema, em si mesmo, é considerado como adequado, do ponto de vista nacional, como sua implementação está-se processando com eficiência. Ademais, em sua opinião, não teriam razão os que criticam o desvio de investimentos de um pólo dinâmico (Centro-Sul) para uma região que não tem as condições ótimas para absorvê-los (Nordeste) e onde o desenvolvimento do setor agrícola, ao contrário, está sendo negligenciado. Seu argumento principal é o de que o Nordeste tem hoje condições de absorver aqueles investimentos e que, a longo prazo, a industrialização teria efeitos benéficos sobre o setor agrícola.

Gian Sahota[177] é o autor de um engenhoso modelo, combinando as três principais escolas de pensamento sobre a questão das migrações internas, com especial aplicação ao caso brasileiro. A escola de Chicago, uma modernização da teoria neoclássica do capital, tem por principal objetivo a quantificação dos custos (despesas de viagem, hospedagem, rendas cessantes etc.) relativamente às vantagens (diferenciais de renda). A escola de Harvard (Kuznets) parte da maior propensão para emigrar dos grupos mais selecionados da população. Finalmente, a escola inglesa baseia-se nos aspectos não econômicos das migrações.

O tema abordado assume ainda maior importância, em face dos diversos programas regionais para o Nordeste, contemplando a transferência em

175 Robock, Stefan H. *Desenvolvimento econômico regional: o Nordeste do Brasil.* Rio, Fundo de Cultura, 1964.

176 Hirschman, Albert O. Desenvolvimento industrial no Nordeste brasileiro e o mecanismo de crédito fiscal do artigo 34/18. *Revista Brasileira de Economia,* dez. 1967.

177 Sahota, Gian S. An economic analysis of internal migration in Brazil. *The Journal of Political Economy,* mar./apr. 1968.

massa de populações rurais. Sahota demonstra que a avaliação de custos e vantagens econômicas das migrações deveria ser o fator primordial na programação brasileira. Outros fatores de alguma importância seriam os de caráter não econômico. Uma vez que existe apenas "tênue evidência" de que a industrialização e a urbanização, por si só, estimulam as migrações, não seria desvantajosa alguma descentralização dessas atividades. A conclusão de Sahota, para efeito de orientação da política regional é que, "dada uma política de localização educacional e industrial, as migrações internas são suficientemente sensíveis aos atrativos da remuneração, para que se reduza a presente distribuição regional da renda".[178]

Em sua tese doutoral e num ensaio posterior, Douglas Graham[179] apresentou algumas idéias interessantes a respeito da questão do desequilíbrio regional no Brasil. O ponto básico de sua argumentação é que as migrações internas não têm sido levadas na devida conta no estudo dos desníveis entre as regiões econômicas. A avaliação das características do crescimento é feita por meio da avaliação do desnível existente, computado com base na porcentagem da distribuição da renda e da população de cada Estado. A soma dos valores absolutos das diferenças entre as duas distribuições percentuais, ponderada pela proporção da população estadual sobre o total, é o desnível relativo da renda *per capita*. Os resultados alcançados comprovam a existência de um aumento do desnível entre os Estados e dentro das regiões. Por sua vez, o aumento das migrações internas, no período 1950-60, foi uma das causas importantes do crescimento convergente, naquele período. O exame daquele decênio permite algumas conjecturas sobre a hipótese de Jeffrey Williamson, de que o processo de crescimento, em sua etapa inicial, determina o tipo de desnível. Após algum tempo, porém, ocorre a convergência. Fazem-se, no entanto, necessárias maiores informações e períodos mais longos de observação, para aplicar essa teoria ao caso brasileiro. O Prof. Graham ressalva, contudo, que os dados podem não ser perfeitos e que certas crises políticas, no período, possam ter alterado os resultados.

Cláudio Moura Castro[180] levantou, com base em amostra, as características dos níveis de educação, renda e idade, de duas comunidades industriais do Estado de Minas Gerais: Itabirito e Belo Horizonte. Identifica três características básicas de renda e idade: a relação entre a renda e a idade para os grupos com baixo ou nenhum nível educacional pode ser representada por uma função linear de inclinação nula ou quase nula; os grupos com educação não técnica ("aprendendo como aprender") podem ser representados por uma função linear, relacionando renda e idade, com inclinação positiva; e, finalmente, os grupos com educação técnica encontram melhor representação numa função assintótica semilogarítmica. Os dados da amostra permitiram a verificação empírica da hipótese.

178 Id. ibid. p. 244.

179 Graham, Douglas. Padrões de convergência e divergência do crescimento econômico regional e das migrações no Brasil 1940-1960. *Revista Brasileira de Economia*, jul./set. 1969.

180 Castro, Cláudio Moura. Educação, ensino técnico e perfis de idade-renda. *Ensaios econômicos: homenagem a Octávio Gouvêa de Bulhões*. Rio, Apec Editora S.A., 1972.

Com base na estrutura teórica de Schultz e Becker, Carlos Geraldo Langoni[181] propôs-se a estimar a produtividade social dos investimentos em educação e no capital físico, no Brasil. Os dados básicos partiram de duas amostras levantadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), para os anos de 1960 e 1969. Sua conclusão foi que a produtividade social dos investimentos em educação é extremamente elevada, mesmo quando comparada com outros países e, além disso, bem maior que a do investimento no capital físico. Partindo daí, Langoni afirma que a preocupação dos economistas em geral, com a elevação da taxa de investimentos, para reduzir o desnível internacional, no caso brasileiro, poderia ser atenuada, com a transferência de parte dos investimentos em capital físico para o capital humano, dada a sua produtividade social mais elevada.

4.6 *Pesquisas sobre a agricultura*

Antônio Delfim Netto ofereceu uma extraordinária contribuição à análise da economia cafeeira, com o seu livro *O problema do café no Brasil.*[182] Nos testes que realizou, para o período anterior à intervenção no mercado (1850-906), tomando por base o que denominou preços unitários de importação de café, nos EUA — valor das importações dividido pelas unidades importadas — concluiu não haver evidência de tendência secular.[183] Por outro lado, do teste de oscilação de preços rechaçou-se a hipótese nula de não-oscilação, com alto grau de confiança.

Essas conclusões são de maior importância na análise da teoria da escola estruturalista, segundo a qual a origem do presente desnível entre os países da periferia (subdesenvolvidos) e do centro (industrializados) estaria no período anterior à I Grande Guerra. A alegação estruturalista é que as ineslaticidades-renda e preço da procura dos produtos primários tropicais levavam a que o crescimento da renda nos países do centro fosse acompanhado por uma tendência secular de decréscimo dos preços dos produtos primários. Ocorre que o dinamismo da economia brasileira, nos termos de um modelo de liderança das exportações do tipo Robertson-Nurkse, era baseado no setor café. De acordo com a hipótese estruturalista, dever-se-ia esperar que o malogro do modelo de liderança das exportações se refletiria nos preços cadentes do café. Os dados de Delfim Netto e os testes sobre a existência dessa tendência destroem aquela hipótese. Os preços do café, 1850-906, acusaram oscilações cíclicas, mas não se observa tendência. Posteriormente a 1906, elevaram-se os preços do café, em virtude dos esquemas de "valorização".[184] O período 1850-929 foi, assim, dividido em

181 Langoni, Carlos Geraldo. A rentabilidade social dos investimentos em educação no Brasil. *Ensaios econômicos: homenagem a Octávio Gouvêa de Bulhões.* Rio, Apec Editora, 1972.

182 Delfim Netto, Antônio. *O problema do café no Brasil.* S. Paulo, Universidade de São Paulo, 1959.

183 Para um estudo desses testes e outras análises de séries temporais, ver Kendall, Maurice G. & Stuart, Alan. *The advanced theory of statistics.* New York, Hafner Publishing Company, 1968. v. 3: Design and analysis, and time series.

184 Peláez, Carlos Manuel. Análise econômica do programa de sustentação do café — 1906/1945: teoria, política e medição. *Revista Brasileira de Economia,* out./dez. 1971.

duas partes. A primeira (1850-906) em que a tendência secular é inexistente, e a segunda (1906-29) em que a tendência é ascendente, por força da política de sustentação de preços.

Na mesma linha de conclusão coloca-se a estimativa das relações de troca do Brasil, para o período 1901-44, realizada por Wilson Suzigan, cujos dados são mostrados no Gráfico 1. A análise da curva revela não haver tendência no período 1901-30, apesar das fortes oscilações. Após 1930, deu-se o colapso das relações de troca, que pode ser parcialmente explicado pela transmissão internacional dos ciclos econômicos. Mas uma parte substancial das causas do colapso encontra-se também na sustentação excessiva dos preços do café no final da década de 1920, que levou ao aumento incontrolado de sua produção.[185]

Outra contribuição no campo da atividade rural brasileira é a excelente monografia de Affonso Celso Pastore.[186] Seu objetivo foi o confronto das escolas estruturalista e monetarista na análise da eficiência e produtividade agrícola no Brasil e em outros países subdesenvolvidos. Pastore chega à conclusão oposta à dos estruturalistas, no que respeita às reações dos agricultores aos incentivos convencionais da teoria econômica padrão. Contrariamente, na opinião da escola estruturalista, os agricultores dos países subdesenvolvidos não reagem aos preços, do que resulta que o volume da produção é determinado por peculiaridades institucionais desses países.

Pastore estimou a função de oferta de 10 dos principais produtos agrícolas brasileiros, partindo daí para a obtenção de diferentes estimativas, por meio da agregação. As regiões incluídas foram também diferentes. Sua conclusão é a rejeição da hipótese nula para o comportamento irracional dos agricultores:

"A investigação empírica realizada mostra que não existem razões para rejeitar a hipótese de que os agricultores, no Brasil, tomam suas decisões sobre *o que* e *quanto* produzir através de critérios próximos ao da maximização dos lucros." [187]

Ele é contudo cauteloso no que tange a interpretações específicas dos parâmetros que estimou. Ressalva, também, a insuficiência de informações, no Brasil, sobre o comportamento do setor agrícola, para a formulação de uma política de otimização do desenvolvimento da agricultura brasileira. Ainda que não possa resolver todos os problemas da política rural, o que seria impossível nas presentes condições, a contribuição de Pastore aproxima-se muito do que se pode considerar adequado para a análise da agricultura brasileira.

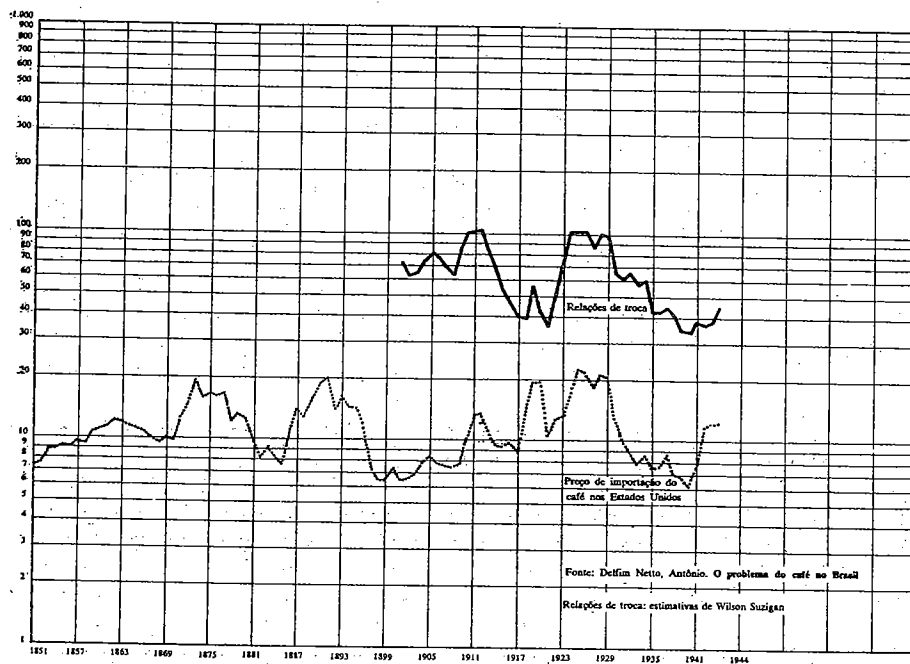
Deve-se a Julian Magalhães Chacel,[188] uma das primeiras tentativas de análise da estrutura e produção agrárias no Brasil. Tomando por base o cadastro rural, estimou o coeficiente de Gini para a propriedade rural do

185 Id. ibid.

186 Pastore, Affonso Celso. *A resposta da produção agrícola aos preços no Brasil.* São Paulo, Universidade de São Paulo, 1968.

187 Id. ibid.

188 Chacel, Julian. The principal characteristics of the agrarian structure and agriculture production in Brazil. In: Ellis, ed., *The economy of Brazil.* Berkeley and Los Angeles, University of California Press, 1969.

Gráfico 1 — Preços do café e relações de troca no Brasil

Brasil, em 0,78, o que é extremamente elevado. Esse valor confirma a impressão generalizada de que a propriedade rural é substancialmente concentrada. Baseando-se em suas próprias estimativas anteriores,[189] Chacel chegou ao número de 4,6 milhões de agricultores proprietários potenciais, sem terra, em 1965. O autor assinala que essa cifra pode ser considerada elevada, tanto em termos relativos como absolutos, o que levantou "justificada dúvida a respeito da eficácia da reforma agrária do Brasil, que se apóia na tributação, como principal instrumento da modificação da estrutura agrária".[190] Ademais, a terra utilizada no Brasil não atingia sequer a 50% da área disponível. Haveria, pois, grande necessidade de reforma estrutural, se se objetivasse atingir uma estrutura agrária ideal.

Os dados para a análise da produção agrícola brasileira foram obtidos por meio de um estudo de corte transversal do Instituto Brasileiro de Economia, da Fundação Getulio Vargas. Os coeficientes técnicos da produção, para o Brasil como um todo, foram obtidos pelo ajustamento das funções de produção Cobb-Douglas com os dados do corte transversal.[191] Chacel estimou também as elasticidades da produção agrícola e pecuária do Brasil e as de vários Estados da Federação. Ele chama a atenção para a importância dessas estimativas, num contexto de política agrária para o País.

Suas conclusões em matéria de orientação política cobrem os mais variados aspectos. Em primeiro lugar, as características da estrutura agrária brasileira sugerem que a reforma agrária deveria concentrar-se tanto na junção como na divisão das propriedades rurais. A análise da estrutura da produção indica que a modernização da atividade pecuária deveria preceder a da agrícola, em virtude da menor elasticidade da produção desta última. Essa orientação asseguraria a melhor utilização do fator mão-de-obra.

Gordon Smith[192] critica a política agrícola brasileira do período 1950-67, no que respeita à sua orientação. Alega o autor que foi dada excessiva ênfase aos incentivos dos preços e de mercado, ou seja, aos fatores eminentemente econômicos, e esquecidos outros, de caráter mais institucionais, mas nem por isso menos importantes. Entre os estímulos econômicos, alinha: investimentos no sistema de distribuição e armazenamento, subsídios na compra de fertilizantes e equipamento, crédito rural a taxas de juros reais altamente negativas e política de preços mínimos. Smith alinha entre os fatores institucionais a educação, a pesquisa e os sistemas de posse e uso da terra.

Os incentivos econômicos, segundo o autor, refletem mais o imediatismo das soluções, buscando capitalizar os benefícios de curto prazo. Já as medidas institucionais, cujo reconhecimento é relativamente recente, não

189 Chacel, Julian. *Projections of supply and demand for agricultural products of Brazil through 1975.* Jerusalem, U.S. Department of Agriculture, 1968.

190 — . The principal 107. Characteristics of the agrarian structure and agriculture production in Brazil. In: Ellis, ed. *The economy of Brazil.* Berkeley and Los Angeles, University of California Press, 1969.

191 — . *Projections of suply and demand for agriculural products of Brazil through 1975.* Jerusalem, U.S. Department of Agriculture, 1968.

192 Smith, Gordon W. Brazilian agricultural policy, 1950-1967. In: Ellis, *The economy of Brazil.* Berkeley and Los Angeles, University of California Press, 1969.

trarão por certo resultados de curto prazo, mas os de longo prazo serão muito mais efetivos, tanto do ponto de vista econômico como social.

5. Conclusões

Ao contrário do que se imagina, o pensamento econômico do Brasil, no século XIX, não foi completamente dominado pelo liberalismo da época. Ainda que a obra de Adam Smith e de outros economistas liberais tivesse exercido grande influência no Brasil — quase todos os economistas brasileiros naquela época se orgulhavam de professar as idéias de Smith — havia um pequeno grupo de estudiosos dos problemas econômicos e de estadistas que adotavam posições bem mais pragmáticas e ecléticas. O Barão de Mauá, o Ministro Bernardo de Souza Franco, o Visconde de Itaborahy e o Conselheiro José Pedro Dias de Carvalho defendiam a tese da industrialização progressiva do País, com base em um sistema eficiente de intermediação bancária. Eles chegaram mesmo a criar muitas dessas instituições financeiras. Mauá advogava a criação de bancos de investimentos, do tipo do *Credit Mobilier,* na França, para o financiamento da infra-estrutura econômica e social, bem como do crédito a longo prazo para as indústrias que viessem a ser instaladas no País. A posição desse grupo acompanhava, portanto, a linha de pensamento mais moderna, na perspectiva histórica do século XIX.

Em oposição a esse grupo, uma outra corrente de pensamento caracterizou a fase a que denominamos "o período áureo dos estudos monetários". Sua filosofia básica era o livre-cambismo, pouca ou nenhuma industrialização, orçamentos equilibrados, austeridade monetária, monopólio de emissão e a moeda metálica. Ainda que nem todas essas idéias possam ser enquadradas como *liberalismo econômico,* a sua adoção *a outrance* correria o risco de levar a posição filosófica ao ponto extremo do liberalismo do século XIX.

Com a experiência *papelista* de Rui Barbosa, malograda pelo *encilhamento,* institucionalizou-se a orientação *metalista,* a que denominamos *ortodoxia monetária.* Em conseqüência, os sistemas fiscal e monetário, postos em prática a partir do início do século XX, dificultaram o desenvolvimento e a industrialização, na medida em que impediam a reforma dos mercados monetário e de capitais, o que só pôde ser realizado há poucos anos.

A própria pesquisa econômica somente começou a se desenvolver no início da década de 1930, sob a influência de Eugênio Gudin, Octávio Gouvêa de Bulhões e Jorge Kingston. A profissionalização da economia iniciou-se no final da década de 1930, com a criação da primeira faculdade de ciências econômicas, posteriormente incorporada à Universidade do Brasil, e com a criação, em meados do decênio seguinte, do primeiro instituto de pesquisa econômica, na Fundação Getulio Vargas, também por Gudin, Bulhões e Kingston. Com o prestígio internacional do Prof. Gudin, em pouco tempo iniciou-se um programa de conferências pronunciadas pelos mais conhecidos nomes da cultura econômica mundial. Algumas das mais importantes contribuições à teoria econômica moderna tiveram origem em trabalhos apresentados nessas conferências, como foi o caso da *Formação de capital nos países subdesenvolvidos,* de Ragnar Nurkse, e *Comércio internacional e desenvolvimento econômico,* de Jacob Viner. Visitaram também o Instituto Brasileiro de Economia, e tiveram suas conferências publicadas, como as citadas, na *Revista Brasileira de Economia,* Kenneth Boulding,

Wassily Leontief, Gottfried Haberler, Lionel Robbins, Nicolas Georgescu-Roegen, Arthur Smithies, Nicholas Kaldor e Hans Singer. Em conseqüência da contribuição trazida por essas conferências, em pouco tempo a qualidade das pesquisas e trabalhos divulgados pelo Instituto começou a refletir a crescente profissionalização dos economistas brasileiros.

Na década de 1960 foi criada também na Fundação Getulio Vargas, sob a influência de Gudin e Bulhões, a primeira escola de pós-graduação em economia, entregue à direção do Prof. Mario Henrique Simonsen. A seguir, outras escolas de pós-graduação foram criadas em São Paulo, Belo Horizonte e Fortaleza. Ao mesmo tempo, vários programas conjuntos de faculdades brasileiras, juntamente com a USAID, a Fundação Ford e a Universidade de Vanderbilt, criaram condições para que um crescente número de estudantes brasileiros obtivessem treinamento de pós-graduação em universidades americanas e inglesas. O efeito dessa experiência faz prever, para a década de 1970, uma expansão ainda mais rápida da pesquisa e do pensamento econômico no Brasil.

A nossa análise crítica da pesquisa econômica brasileira mostra que ela está intimamente ligada à busca de soluções para os problemas econômicos e sociais. Conquanto existam ainda muitas áreas de conflito e debate, já se conseguiu substancial progresso, bem como acumulou-se extraordinário conhecimento do comportamento da economia brasileira e da orientação a ser seguida na obtenção de padrões do bem-estar social e econômico. O retrospecto histórico que apresentamos parece demonstrar que o Brasil acumulou grande tradição de pesquisa, no campo da economia, o que o coloca em posição singular na América Latina.

INTEGRAÇÃO ECONÔMICA

Obras e periódicos do Instituto para Integração da América Latina

Manual de Derecho de las Comunidades Europeas
Integración y Formación de Comunidades Políticas
Instituciones y Desarrollo Político de América Latina
Partidos Políticos y Grupos de Presión en la Integración Europea
La Unificación de Europa
La Integración Económica de América Latina, Realizaciones, Problemas y Perspectivas
Proyectos de Ley Uniforme de Títulos-Valores para América Latina
La Union Económica de Europa
Dimensiones Institucionales de la Integración Latinoamericana
Los Sistemas Fiscales y el Mercado Común
Los Empresarios y la Integración de América Latina
La República Dominicana y la Integración Económica de América Latina
Transporte y Comércio Exterior del Paraguay

Revista de la Integración

Derecho de la Integración